Das Verordnungsrecht des Bundesrats des Deutschen Reiches

nach staats- und verfassungsrechtlicher Seite hin betrachtet.

Ein Beitrag zur Lehre Adolf Arndts
vom formellen Gesetz.

Inaugural-Dissertation

verfasst und der

hohen rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Kgl. Bayer. Julius-Maximilians-Universität Würzburg

zur Erlangung

der

staatswissenschaftlichen Doktorwürde

vorgelegt am 26. Januar 1906

von

Dr. jur. Willy Knorr,
Regierungs-Referendar aus Zerbst in Anhalt.

ACAD. LUGD. BAT. BIBL.

Dessau
Buchdruckerei Gutenberg
1906.

Referent: Professor Dr. Piloty.

Meinem lieben Onkel

Herrn Robert Hennig

in Delitzsch

in Dankbarkeit gewidmet.

Der Verfasser.

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
§ 1. Einleitung	1
I. Abschnitt: Gesetz und Verordnung	1—17
§ 2. Allgemeines	1— 2
§ 3. Die Ansicht Labands	2— 6
§ 4. Die Gegner Labands	6—10
§ 5. Arndt	10—17
II. Abschnitt: Das Verordnungsrecht des Bundesrats nach der staatsrechtlichen Seite hin betrachtet	17—26
§ 6. Besitzt der Bundesrat ein selbständiges Verordnungsrecht?	17—23
§ 7. Ist die Übertragung eines unselbständigen Verordnungsrechts an den Bundesrat zulässig?	23—26
III. Abschnitt: Das Verordnungsrecht des Bundesrats nach der verfassungsrechtlichen Seite hin betrachtet	26—62
§ 8. Die Bedeutung des Wortes „Verwaltungsvorschriften" in Artikel 7 Ziffer 2 der Verfassung des Deutschen Reichs	26—38
§ 9. Inhalt der Verordnungen des Bundesrats	38—44
§ 10. Zustandekommen, Wirkung und Aufhebung der Verordnungen des Bundesrats	44—51
§ 11. Die Verordnungen des Bundesrats auf dem Gebiete des Eisenbahn- und Seewesens	51—60
§ 12. Schlußbetrachtungen	60—62

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41507204_0086

Literaturverzeichnis.

Anschütz, Deutsches Staatsrecht, in v. Holtzendorffs (Kohlers) Encyklopädie der Rechtswissenschaft, 6. Aufl. Bd. 2. Berlin und Leipzig 1904.

Die gegenwärtigen Theorieen über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des Königlichen Verordnungsrechts nach preußischem Staatsrecht, 2. Aufl., Tübingen und Leipzig 1901.

Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatz und formellen Gesetz (Hallenser Dissertation), Leipzig 1891.

Arndt, Das selbständige Verordnungsrecht, Berlin 1902.

Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1901.

Das Verordnungsrecht des Deutschen Reichs, Berlin und Leipzig 1884.

Der Gesetzesbegriff in der Beleuchtung des Herrn Professors Dr. Hubrich, in Hirths Annalen des Deutschen Reichs, München 1905.

Die Salzsteuer, in der Zeitschrift für Bergrecht Bd. 24, Bonn 1883.

Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat, 5. Aufl., Berlin 1904.

Steht dem Bundesrate des Deutschen Reiches ein selbständiges Verordnungsrecht zu?, in Hirths Annalen des Deutschen Reichs, München und Leipzig 1885.

Über die staatsrechtlichen Grundlagen des Rechts der Eisenbahnen, im Archiv für öffentliches Recht Bd. 11, Freiburg i. B. 1896.

Verfassung des Deutschen Reichs, 2. Aufl., Berlin 1902.

Bezold, Materialien der Deutschen Reichsverfassung Bd. 1 bis 3, Berlin 1873.

Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht, 5. Aufl. Bd. 2, Stuttgart 1876.

Bornhak, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1896.

Preußisches Staatsrecht Bd. 1, Freiburg i. B. 1888.

v. Brauchitsch, Die neuen Preußischen Verwaltungsgesetze, 6. bezw. 3. Aufl. Bd. 5 und 6, Berlin 1900, 1902.

Centralblatt der Abgaben-, Gewerbe- und Handelsgesetzgebung und Verwaltung in den Königlich Preußischen Staaten, Jahrg. 1867—1878, Berlin.

Centralblatt für das Deutsche Reich, Jahrg. 1875 ff., Berlin.

Delbrück, Der Artikel 40 der Reichsverfassung, Berlin 1881.

E. A. Chr. (v. Stockmar), Studien zum preußischen Staatsrecht, II. Gesetz und Verordnung, in Aegidis Zeitschrift für Deutsches Staatsrecht, Berlin 1867.

Gareis, Allgemeines Staatsrecht, in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts Bd. 1, Freiburg i. B. 1887.

v. Gerber, Grundzüge eines Systems des Deutschen Staatsrechts, 3. Aufl., Leipzig 1880.

Gierke, Das alte und das neue Deutsche Reich, Vortrag, Berlin 1874.

Die Grundbegriffe des Staatsrechts und die neuesten Staatsrechtstheorieen, in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 30, Tübingen 1874.

v. Gneist, Gesetz und Budget, Berlin 1879.

in v. Holtzendorffs Rechtslexikon, 3. Aufl. Bd. 3, Leipzig 1881.

Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen, Berlin 1869.

Grotefend, Das Deutsche Staatsrecht der Gegenwart, Berlin 1869.

Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. 1, Leipzig 1892.

Studien zum Deutschen Staatsrechte Teil I u. II, Leipzig 1873, 1880, 1883.

v. Held, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom staatsrechtlichen Standpunkte aus betrachtet, Leipzig 1872.

System des Verfassungsrechts der monarchischen Staaten Deutschlands Teil II, Würzburg 1857.

Hubrich, Das Reichtsgericht über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff nach Reichsrecht, Berlin 1905.

Hue de Grais, Graf, Das Deutsche Reich, Berlin 1901.

Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reiche, 15. Aufl., Berlin 1902.

v. Jagemann, Die Deutsche Reichsverfassung, Vorträge, Heidelberg 1904.

Jellineck, Gesetz und Verordnung, Freiburg i. B. 1887.

Klöppel, Reichszuständigkeit und Verordnungsgewalt, in den Preußischen Jahrbüchern Bd. 52, Berlin 1883.

Laband, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preuß. Verfassungsurkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Nordd. Bundes, Berlin 1871.

Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4. Aufl. Bd. 1—4, Tübingen und Leipzig 1901.

Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts Bd. II, 1, Freiburg i. B. und Tübingen 1883.

Die Verkündigung von Rechtsverordnungen des Bundesrats, im Archiv für öffentliches Recht Bd. 18, Tübingen und Leipzig 1903.

Ist die Eisenbahnverkehrsordnung rechtgültig?, in der Deutschen Juristenzeitung, Berlin 1900.

Loening, Grundzüge der Verfassung des Deutschen Reiches, Leipzig 1901.

Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts, Leipzig 1884.

v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes, Leipzig 1868.

Über den konstitutionellen Begriff des Gesetzes nach Deutschem Staatsrecht, in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 36, Tübingen 1880.

O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. 1 und 2, Leipzig 1895, 1896.

E. Meier, in v. Holtzendorffs Encyklopädie der Rechtswissenschaft, 6. Aufl., Bd. 2, Leipzig u. Berlin 1904.

O. Mejer, Einleitung in das Deutsche Staatsrecht, 2. Aufl., Freiburg i. B. und Tübingen 1884.

G. Meyer, Der Begriff des Gesetzes und die rechtliche Natur des Staatshaushalts-Etats, in Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. 8, Wien 1882.

Staatsrechtliche Erörterungen über die Deutsche Reichsverfassung, Leipzig 1872.

G. Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechtes, 6. Aufl., Leipzig 1905.

Ministerialblatt für die gesamte innere Verwaltung in den Königlich Preußischen Staaten, Jahrg. 30, Berlin 1869.

v. Mohl, Das Deutsche Reichsstaatsrecht, Tübingen 1873.

Staatsrecht, Völkerrecht und Politik Bd. I u. II 1, Tübingen 1860, 1862.

Oberverwaltungsgericht, Entscheidungen des Königlich Preußischen, Bd. 37, Berlin 1901.

Posener, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Leipzig 1903.

Reichsgericht, Entscheidungen in Zivilsachen Bd. 40, 48, Leipzig 1898, 1901.

Entscheidungen in Strafsachen Band 2, 7, Leipzig 1880, 1883.

Reichoberhandelsgericht, Entscheidungen des, Bd. Iff., Erlangen bezw. Stuttgart 1871ff.

Riedel, Die Verfassungsurkunde vom 16. April 1871, Nördlingen 1871.

L. v. Rönne, Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie, 4. und 5. Aufl. bearbeitet von Zorn, Band I, Leipzig 1884, 1899.

Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., Bd. I und II, Leipzig 1876, 1877.

Das Verfassungsrecht des Deutschen Reiches, Leipzig 1872.

P. v. Rönne, Verfassung des Deutschen Reichs, 8. Aufl., Berlin 1899.

Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung der Reichseisenbahnen in Hirths Annalen des Deutschen Reichs, München 1902.

Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen, 2. Aufl., Berlin 1895.

v. Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht, in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts, Bd. I, Freiburg i. B. und Tübingen 1887.

Schulze, Das Preußische Staatsrecht, 2. Aufl., Band II, Leipzig 1890.

Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. I u. II, Leipzig 1881, 1886.

Schwartz, Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat, 2. Ausgabe, Breslau 1898.

Seidler, Budget und Budgetrecht im Staatshaushalte der konstitutionellen Monarchie, Wien 1885.

Seligmann, Der Begriff des Gesetzes im materiellen und formellen Sinne, Berlin und Leipzig 1886.

v. Seydel, Der Bundesstaatsbegriff, in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 28, Tübingen 1872.

Die Landesverordnungen zum Vollzuge von Reichsgesetzen, in Hirths Annalen des Deutschen Reichs, Leipzig 1874.

v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, 2. Aufl., Freiburg i. B. und Leipzig 1897.

Stein, Handbuch der Verwaltungslehre, 3. Aufl. Bd. 1, Stuttgart 1887.

v. Stengel, Wörterbuch des Deutschen Verwaltungsrechts, Freiburg i. B. 1890.

Stenographische Berichte, über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867 Bd. 1 und im Jahre 1870, Berlin 1867, 1870.

über die Verhandlungen des Deutschen Reichstages, I. Legislaturperiode, I. und II. Session, Berlin 1871.

Stobbe, Handbuch des Deutschen Privatrechts, 3. Aufl. Bd. 1, Berlin 1893.

Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins, Tübingen 1870.

Waitz, Grundzüge der Politik nebst einzelnen Ausführungen, Kiel 1862.

Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. 1 und 2, Berlin und Leipzig 1880, 1883; 2. Aufl. des 2. Bandes, Berlin 1897.

Die Verfassungsurkunde des Deutschen Reichs, Berlin 1895.

Zu den Streitfragen über Gesetz und Verordnung nach deutschem Reichsstaatsrecht, in Hirths Annalen des Deutschen Reichs, München und Leipzig 1885.

§ 1.

Einleitung.

Wenn das Verordnungsrecht des Bundesrats des Deutschen Reiches, d. h. das Recht des Bundesrats, Verordnungen zu erlassen, den Gegenstand dieser Arbeit bilden soll, so wird sie am besten ihren Ausgang nehmen von dem Begriffe „Verordnung". Denn eine Darstellung des Verordnungsrechtes läßt sich nur dann geben, wenn der Begriff der Verordnung wissenschaftlich festgestellt und von anderen Begriffen, denen er nahe steht oder nahe zu stehen scheint, gesondert und gegen sie abgegrenzt ist. Deshalb wird vor Eintritt in die Behandlung der eigentlichen Aufgabe zunächst die Frage aufzuwerfen sein: Was ist nach deutschem Reichsrecht eine Verordnung?, und erst nach Beantwortung dieser Frage, erst nach Festlegung des Verordnungsbegriffes, werden wir dazu übergehen können, das Verordnungsrecht des Bundesrats darzulegen.

I. Abschnitt.

Gesetz und Verordnung.

§ 2.

Allgemeines.

Es ist eine alte und bewährte Praxis in der Staatswissenschaft, den Begriff der Verordnung zu suchen und zu finden durch Vergleichung und Gegenüberstellung mit dem Begriffe „Gesetz". Und es läßt sich in der Tat die Verordnung nur auf diese Weise von dem ihr verwandten Gesetzesbegriffe scheiden; nur so läßt sich eine einigermaßen

sichere Linie finden in dem unsicheren Grenzstreifen zwischen Gesetz und Verordnung.

Aber es gibt in der Staatswissenschaft wohl nur wenige Fragen, die einen so lebhaften und so erbitterten Streit hervorgerufen haben, wie die Frage nach der Grenze zwischen Gesetz und Verordnung, nach dem Wesen des Gesetzes, nach dem Wesen der Verordnung. Unter sämtlichen Staatsrechtslehrern sind schwerlich zwei zu finden, deren Ansichten über diese Fragen in allen Punkten übereinstimmen. Wir müssen es uns versagen, im einzelnen auf die verschiedenen Streitfragen einzugehen, — denn dies würde aus dem Rahmen unserer Aufgabe herausfallen —, müssen uns vielmehr darauf beschränken, die hauptsächlichsten Theorieen über den Begriff des Gesetzes und der Verordnung zur Darstellung zu bringen und bei Erörterung unseres eigenen Standpunktes Stellung zu ihnen zu nehmen.

§ 3.

Die Ansicht Labands.

Die in der Wissenschaft herrschende Ansicht[1]) kennt einen doppelten Gesetzesbegriff; sie unterscheidet die Gesetze im materiellen und Gesetze im formellen Sinne.[2]) Zu dieser Unterscheidung kommt sie aus folgenden Erwägungen heraus: Gesetz im materiellen Sinne bedeutet — nach

---

[1]) Sie wird vertreten von zahlreichen Schriftstellern, von denen hier nur genannt seien: Laband, v. Gerber, Gareis, Meyer, Stobbe, Rosin, v. Rönne, Anschütz, Jellinek, Seligmann, deren Schriften im Literaturverzeichnis angegeben sind. Alle diese Schriftsteller stimmen im Wesentlichen mit der oben im Text dargestellten Lehre Labands überein, weichen jedoch meistens in einzelnen Nebenfragen etwas von Laband ab.

[2]) Diese Unterscheidung tritt zuerst unverkennbar hervor bei E. A. Chr. (v. Stockmar) in Aegidis Zeitschrift für deutsches Staatsrecht, 1867 S. 196 ff.

Laband — [1]) „die rechtsverbindliche Anordnung eines Rechtssatzes“. In diesem Sinne sei das Wort „Gesetz“ in Deutschland stets verstanden worden, und zwar schon vor Einführung der konstitutionellen Staatsform.[2]) Dem Gesetz, dessen Hauptmerkmale sonach die beiden Begriffe „Rechtssatz“ und „Anordnung“ seien, stehe das Gewohnheitsrecht gegenüber: es enthalte zwar ebenfalls Rechtssätze, diese beruhten jedoch nicht auf Anordnung. Der Weg für das Zustandekommen eines materiellen Gesetzes für das Deutsche Reich sei in der Reichsverfassung geregelt; diese schreibe nämlich in Artikel 5 vor, dass die Reichsgesetzgebung durch den Bundesrat und den Reichstag ausgeübt wird, und daß die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend sei. Wenn ferner Artikel 7 Ziffer 1 bestimme: „Der Bundesrat beschließt über die dem Reichstage zu machenden Vorlagen und die von demselben gefaßten Beschlüsse“, und Artikel 17: „Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze . . . zu“, und endlich Artikel 2 Satz 2: „Die Reichsgesetze erhalten ihre verbindliche Kraft durch ihre Verkündigung von Reichswegen, welche vermittelst eines Reichsgesetzblattes geschieht“, so sei damit der Weg der Reichsgesetzgebung klargestellt. Dieser Weg der Gesetzgebung sei nun auch anwendbar „auf solche staatliche Willensakte, welche nicht die Anordnung von Rechtsregeln zum Inhalte haben“.[3]) Wie schon zu den Zeiten der absoluten Monarchieen die Landes-

[1]) Reichsstaatsrecht a. a. O. Bd. II S. 1. Da Laband der eigentliche Begründer und noch jetzt als Hauptvertreter der herrschenden Ansicht anzusehen ist, so schließen wir uns bei der Darstellung dieser Ansicht seinen Ausführungen an. Auch im weiteren Verlaufe der Arbeit werden wir bei Eingehen auf die herrschende Ansicht statt anderer Schriftsteller stets Laband zitieren.

[2]) Laband Budgetrecht a. a. O. S. 2 ff.

[3]) Laband Reichsstaatsrecht a. a. O. Bd. II, S. 55.

herren in der von ihnen für den Erlaß der Gesetze — im materiellen Sinne — angewandten Form zuweilen auch andere Anordnungen als nur die Anordnung von Rechtsregeln getroffen hätten, so habe sich seit Einführung der Verfassungen noch bestimmter der Begriff des formellen Gesetzes herausgebildet und sei dem materiellen Gesetzesbegriff gegenübergetreten. Im Gegensatz zu ihm, der die Anordnung von Rechtsregeln zum Gegenstande habe, bezeichne das Gesetz im formellen Sinne lediglich „eine Form, in welcher der staatliche Wille erklärt wird, gleichviel, was der Inhalt dieses Willens ist".[1]) Und so kommt denn Laband zu folgendem Ergebnis[1]): „Gesetz im materiellen Sinne und Gesetz im formellen Sinne verhalten sich daher zu einander nicht wie Gattung und Art, wie ein weiterer und ein ihm untergeordneter engerer Begriff, sondern es sind zwei durchaus verschiedene Begriffe, von denen jeder durch ein anderes Merkmal bestimmt wird, der eine durch den Inhalt, der andere durch die Form einer Willenserklärung". Die Reichsverfassung gebrauche das Wort Gesetz und Gesetzgebung bald im materiellen, bald im formellen Sinne, und es sei deshalb Sache der Auslegung, im einzelnen Falle festzustellen, welche Bedeutung dem Worte beizulegen sei.

Von dem so gewonnenen Doppelbegriffe des Gesetzes ausgehend, findet nun Laband den Begriff der Verordnung ebenfalls als einen doppelten. Im Gegensatz zum materiellen Gesetzesbegriffe, der die Anordnung eines Rechtssatzes bedeute, enthalte die materielle Verordnung „eine Anordnung auf dem Gebiete der Verwaltung, eine Ausübung der freien Regierungstätigkeit oder der Gesetzesvollziehung",[2]) mit anderen Worten, die Verordnung im materiellen Sinne sei eine Verwaltungsvorschrift.[3]) Den formellen Verordnungs-

[1]) Laband Reichsstaatsrecht a. a. O. Bd. II S. 57.

[2]) Laband Reichsstaatsrecht a. a. O. Bd. II, S. 79 ff.

[3]) Die Bedeutung, welche Laband diesem Ausdrucke beilegt, siehe nächste Seite.

begriff erhält Laband nun in gleicher Weise durch Gegenüberstellung mit dem formellen Gesetzesbegriffe. Wie man einerseits, so führt er aus[1]), einzelne Verwaltungsakte dem Gesetzgebungswege zugewiesen habe, so habe man andererseits die Anordnung von Rechtsregeln dann als Verordnung bezeichnet, wenn sie ohne Mitwirkung der Volksvertretung in einer Form erfolgt sei, welche sonst nur für den Erlaß von Verwaltungsvorschriften — in dem von Laband gebrauchten Sinne des Wortes — statthaft sei. Der formelle Begriff der Verordnung treffe daher — ohne Rücksicht auf den Inhalt — diejenigen Willensakte des Staates, welche im Wege der Verordnung, d. h. ohne Mitwirkung der Volksvertretung zustande gekommen seien. Bei den Verordnungen im formellen Sinne unterscheidet Laband nun, je nach ihrem Inhalte, Rechts- und Verwaltungsverordnungen; die ersteren sind Gesetze im materiellen Sinne[2]), sie sind an die Untertanen gerichtet und greifen unmittelbar in deren Rechtssphäre ein. Die Verwaltungsverordnungen dagegen sind Befehle der vorgesetzten Behörden an die ihnen untergeordneten Behörden und lediglich dazu bestimmt, „das Verhalten dieser im allgemeinen oder für eine unbestimmte Anzahl von Fällen zu regeln oder denselben die Richtung vorzuzeichnen, welche sie bei ihrer Geschäftsführung inne zu halten haben".[3]) Die Verwaltungsverordnung „hat deshalb Rechtswirkung nur innerhalb des Verwaltungsapparates selbst, nicht gegen Dritte; sie ist eine res interna der Verwaltung".[4]) Die herrschende Theorie kommt sonach zu dem Ergebnis, daß der Begriff der Verordnung, ebenso wie der des Gesetzes kein einheitlicher ist, sondern daß unter-

[1]) Reichsstaatsrecht a. a. O. Bd. II, S. 80.

[2]) Laband teilt sie, Reichsstaatsrecht a. a. O. Bd. II, S. 81, wiederum ein in Verordnungen mit interimistischer Gesetzeskraft und Ausführungsverordnungen.

[3]) und [4]) Laband Reichsstaatsrecht a. a. O. Bd. II, S. 184f.

schieden werden muß zwischen Rechtsverordnungen, deren Wesen die Anordnung von Rechtssätzen bildet und Verwaltungsverordnungen[1]), welche lediglich Vorschriften für die Behörden enthalten.[2])

§ 4.

Die Gegner Labands.

Wenn die eben entwickelte Ansicht auch in der Wissenschaft als die herrschende bezeichnet werden muß, so ist sie dennoch nicht ohne Anfechtung geblieben. Unter ihren Gegnern wollen wir zunächst Zorn[3]), v. Martitz[4]), Seidler[5]), v. Sarwey[6]), Löning[7]) und endlich Haenel[8]) zu einer Gruppe zusammenfassen. Sie alle stehen — wenn auch mit gewissen Abweichungen in Bezug auf Einzelheiten — im wesentlichen auf dem gleichen Standpunkte, indem sie die Unterscheidung von Gesetzen und Verordnungen im materiellen und im formellen Sinne verwerfen. Sie alle unterstellen, daß die Anordnung einer Rechtsregel ein essentiale des Gesetzes sei; so ruft v. Martitz[9]) aus: „Läßt eine Gesetzesform sich denken ohne Gesetzesinhalt?“ und Zorn[10]) er-

[1]) Diese beiden Hauptgruppen von Verordnungen werden nun von den Anhängern der herrschenden Theorie wieder in Unterabteilungen zerlegt, teils übereinstimmend, teils von einander abweichend.

[2]) Die Konsequenzen, welche Laband und seine Anhänger aus ihrer Einteilung ziehen mußten und teilweise gezogen haben, kommen weiter unten zu Darstellung.

[3]) Staatsrecht des Deutschen Reiches, derselbe in Hirths Annalen 1885, S. 301 f.

[4]) Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 36, S. 207 ff.

[5]) Budget und Budgetrecht.

[6]) Allgemeines Verwaltungsrecht in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts Bd. II, 1887.

[7]) Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts.

[8]) Studien zum Deutschen Staatsrechte, Bd. I und II.

[9]) a. a. O. S. 230.

[10]) Reichsstaatsrecht a. a. O., Bd. I, S. 108.

klärt: „Um eine Rechtsvorschrift muß es sich begrifflich bei jedem Gesetz und bei jeder Verordnung handeln", und auch Haenel schließt seine Abhandlung „Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne"[1]) mit den Worten: „Die Form des Gesetzes hat den Rechtssatz zu dem ihr notwendigen Inhalt". Hiernach kommen alle diese Schriftsteller zu dem Ergebnis, daß nicht der Inhalt, sondern die Form das Kriterium des Gesetzes sei. Und wie der Gesetzesbegriff, so ist ihnen auch der Begriff „Verordnung" ein lediglich formeller; Verordnungen sind nach Haenel[2]) im Gegensatze zu den Gesetzen „diejenigen Anordnungen der Staatsorgane, bei deren Entstehung das regelmäßige Zusammenwirken der konstitutionellen Faktoren nicht Platz greift". Dasselbe dürfte v. Sarwey meinen, wenn er (a. a. O. S. 29) sagt: „Hiernach läßt sich als Verordnung formell die öffentlich zur Kenntnisnahme aller Staatsgenossen oder im Fall ihrer lokalen Beschränkung aller dem Wirkungsgebiet derselben angehörigen Staatsgenossen gebrachte Willensäußerung eines Verwaltungsorganes . . . bezeichnen". Die gleiche Ansicht vertreten Zorn[3]), Löning[4]) und auch die übrigen mit ihnen oben zu einer Gruppe vereinigten Schriftsteller. Abweichungen unter ihnen finden sich jedoch hinsichtlich des möglichen Inhalts der Verordnungen und der darauf aufgebauten Einteilung. So unterscheidet Haenel[5]) Vollzugsverordnungen und gesetzesvertretende Verordnungen und versteht unter den ersteren „allgemeine Anordnungen, welche, unter Voraussetzung und nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen sowohl über die Kompetenzen der Behörden als über die Rechte und Pflichten der Untertanen, zur Verwirklichung des in dem Gesetze

[1]) Studien zum Deutschen Staatsrechte, Teil II, Bd. II, S. 258.
[2]) Studien a. a. O., Teil II, Heft I, S. 62 ff.
[3]) In Hirths Annalen a. a. O., 1885, S. 311.
[4]) Deutsches Verwaltungsrecht a. a. O., S. 225 ff.
[5]) Studien a. a. O., Teil II, Heft 1, S. 62 ff.

angestrebten Erfolges oder Zustandes ein bestimmtes Verhalten der Behörden und Untertanen vorschreiben". Dieselben werden nun wieder eingeteilt in Verwaltungsvorschriften im engeren Sinne, die nur interna der Behörden regeln, und in Generalverfügungen im engeren Sinne, die auch in die Rechtssphäre der Untertanen in gewisser Weise eingreifen. Die gesetzvertretenden Verordnungen teilt Haenel ein in organisatorische und Rechtsverordnungen. Jene ordnen die Organe des Staates an und stellen ihre Kompetenz fest; diese bestimmen selbständig Rechte und Pflichten der Untertanen.

Löning[1]) unterscheidet bei den Verordnungen Vollzugs- oder Ausführungsverordnungen einerseits und Rechtsverordnungen andererseits: die letzteren stellen neue Rechtssätze auf und zerfallen ihrerseits wieder in Notverordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft, organisatorische und Ergänzungsverordnungen. Die Vollzugsverordnungen Lönings enthalten dagegen keine Rechtssätze, sondern nur Anweisungen zum Vollzuge von Rechtssätzen; ihre Wirkungen können sich sowohl auf die Behörden, wie auch auf die Untertanen erstrecken. Zu ihnen werden die „Verwaltungsvorschriften" des Art. 7 Ziffer 2 der Rechtsverfassung gerechnet.[2])

Wieder anders werden die Verordnungen von v. Sarwey[3]) eingeteilt. Er kennt erstens Ausführungsverordnungen, die zur Ausführung von Gesetzen dienen; zweitens Verordnungen, welche auf der Vollmachtklausel eines Gesetzes beruhen, diese sogar mit gesetzabändernder Wirkung, und drittens Verordnungen, welche unabhängig von den Verwaltungsorganen innerhalb des ihnen zukommenden Gebietes der freien Selbstbestimmung erlassen werden, weil und soweit sie mit einem Gesetze nicht in Widerspruch stehen.

---

[1]) Verwaltungsrecht a. a. O., S. 228 ff.

[2]) Darüber unten.

[3]) In Marquardsens Handbuch Bd. II, a. a. O., S. 30.

Zorn[1]) und v. Martitz[2]) wollen von einer Einteilung der Verordnungen für das Gebiet des Reichsrechts überhaupt nichts wissen, und Seidler erwähnt von einer ausdrücklichen Zerlegung des Verordnungsbegriffes nichts.

Alle diese genannten Schriftsteller, sowohl Laband und die Vertreter seiner Theorie, als auch die Vertreter der gegnerischen Ansicht befleißigen sich in ihrem Bestreben, die Begriffe „Gesetz" und „Verordnung" des deutschen Reichsrechtes zu finden, ein und derselben Methode; sie suchen und finden die Begriffe auf deduktivem Wege, mit Hilfe scharfsinniger Abstraktionen. Der Unterschied zwischen ihnen liegt in der Verschiedenheit der Obersätze, von denen die einzelnen Schriftsteller ausgehen. Laband unterstellt, daß die Anordnung eines Rechtssatzes nur ein naturale des Gesetzes sei, während sie nach der gegnerischen Ansicht ein essentiale desselben bildet. Aus dieser Verschiedenheit der Unterstellungen erklärt sich denn die außerordentliche Verschiedenheit in den Ergebnissen der einzelnen Schriftsteller. Folgt man dem einen in seinem Gedankengange, so erhält man ganz andere Arten von Reichsverordnungen, als wenn man dem anderen nachgeht. Ja, nicht einmal die Vertreter derselben Richtung kommen bei ihren Untersuchungen zu den gleichen Resultaten. Und dieser Unterschied beruht nicht allein auf Abweichungen in der Terminologie — obwohl auch diese, wie Haenel[3]) sagt, „eine zuchtlose und willkürliche ist", — sondern ist, wie oben bereits nachgewiesen, ein Unterschied in der Sache selbst. Es kann nicht unsere Aufgabe sein, in Einzelheiten das Für und Wider der verschiedenen Ansichten zu erörtern. Wir müssen uns vielmehr auf den Versuch beschränken, unserer-

---

[1]) Reichsstaatsrecht a. a. O., Bd. I, S. 129, und in Hirths Annalen a. a. O., S. 312; wir werden darauf unten zurückkommen.

[2]) a. a. O., S. 252ff.

[3]) Studien a. a. O., Teil II, Heft 2, S. 20.

seits eine klare Begriffsbestimmung der Verordnung des Reichsrechtes zu gewinnen, wir müssen versuchen, einen praktisch brauchbaren Verordnungsbegriff zu finden, der im Einklange mit den Vorschriften der Reichsverfassung steht. Bei Gelegenheit dieses Versuches werden wir auch die Mängel und Schwächen dartun, welche unseres Erachtens dem Begriffe „Verordnung" und der Einteilung dieses Begriffes bei den verschiedenen Schriftstellern anhaften.

§ 5.

Arndt.

Den Weg, welchen wir zwecks Erlangung eines praktisch brauchbaren Verordnungsbegriffes für das Reichsrecht gehen wollen, ist vor uns bereits gegangen Arndt[1]) der Hauptgegner der herrschenden Ansicht. Mit Arndt[2]) gehen wir von dem Grundsatze aus, daß Begriffe wie Gesetz und Verordnung des deutschen Reichsrechts nicht auf deduktivem, sondern auf induktivem Wege gesucht und gefunden werden müssen. Nicht mit Hilfe von Unterstellungen, deren Berechtigung wir als hinreichend bewiesen nicht anerkennen können, wollen wir uns den Verordnungsbegriff schaffen, den wir dieser Arbeit zu Grunde legen, sondern wir wollen ihn herleiten aus den Anhaltspunkten, die uns gegeben sind in der Verfassung des Deutschen Reichs.

Zunächst können wir die oben angeführte Behauptung Labands, daß der Begriff „Gesetz" von jeher gleichbedeutend mit „Anordnung eines Rechtssatzes" sei und sonach den Gegensatz zum Gewohnheitsrecht bilde, eine Behauptung, deren Richtigkeit Laband an der Hand der Geschichte des preußischen Rechts nachzuweisen versucht, nicht als bewiesen anerkennen. Wir sind vielmehr der Ansicht, daß das Gegenteil — ebenfalls an der Hand der geschichtlichen

[1]) Seine zahlreichen Schriften sind im Literaturverzeichnis angeführt.
[2]) Verordnungsrecht a. a. O., S. 187 ff.

Entwicklung in Preußen — von Arndt[1]) als nachgewiesen anzusehen ist.[2])

Was sodann die Entstehung der Reichsverfassung anbetrifft, so lassen die Berichte[3]) hierüber ebenfalls nirgends erkennen, daß man dem Worte Gesetz einen doppelten Sinn hat unterlegen wollen. Dies ist auch schon deshalb nicht anzunehmen, weil zur Zeit der Gründung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches die Theorie vom formellen und materiellen Gesetzesbegriff, wenn auch schon vorhanden, so doch noch nicht ausgebaut und bekannt geworden war.[4])

Läßt sich sonach aus der geschichtlichen Entwicklung des Gesetzesbegriffes und aus der Entstehungsgeschichte der Reichsverfassung nicht entnehmen, daß dem Worte „Reichsgesetz" ein doppelter Sinn zugrunde liegt, so ergibt andererseits eine Betrachtung der einzelnen Artikel der Reichsverfassung, daß der Begriff des Reichsgesetzes zunächst ein formeller ist.

Unbestritten ist dies hinsichtlich des Ausdrucks „im Wege der Reichsgesetzgebung" in Artikel 3 Absatz 5 und in Artikel 18 Absatz 2, ebenso hinsichtlich des Ausdrucks „gesetzliche Regelung" in Artikel 20 Absatz 2; auch das Wort „Gesetze" in Artikel 23 und die „gesetzliche Anzahl der Mitglieder" in Artikel 28 lassen nur eine Auslegung des Gesetzesbegriffes im formellen Sinne zu, wie auch den Artikeln 41, 46 Absatz 3, 60, 61, Absatz 2, 62, Absatz 2—4,

[1]) Verordnungsrecht a. a. O., S. 25 ff. Selbständiges Verordnungsrecht a. a. O. S. 37 ff.

[2]) Verordnungsrecht a. a. O. S. 26 ff.

[3]) Stenographische Berichte a. a. O. 1867, 1870.

[4]) Die Unterscheidung vom Gesetz im materiellen und im formellen Sinne war zwar schon angedeutet durch E. A. Chr. (v. Stockmar) in Aegidis Zeitschrift 1867, allgemein bekannt wurde sie jedoch erst durch Labands Abhandlung „Das Budgetrecht", deren Erscheinen in das Jahr 1871 fällt.

68, 69, 73, 75 Absatz 2, 76 Absatz 2 und 78 zweifellos der formelle Gesetzesbegriff zugrunde liegt. Dagegen wird von Laband der Begriff „Reichsgesetz“ in Artikel 2 und dem mit ihm zusammengehörigen Artikel 17 der Reichsverfassung nicht als ein lediglich formeller anerkannt.[1]) Mit Unrecht! Wenn Artikel 2 lautet: „Innerhalb dieses Bundesgebietes übt das Reich das Recht der Gesetzgebung nach Maßgabe des Inhalts dieser Verfassung und mit der Wirkung aus, daß die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen. Die Reichsgesetze erhalten ihre verbindliche Kraft durch ihre Verkündigung von Reichswegen, welche vermittelst eines Reichsgesetzblattes geschieht“, so läßt sich hieraus nach unserer Ansicht schlechterdings nichts gegen unsere Behauptung entnehmen, daß der Gesetzesbegriff der Reichsverfassung ein formeller sei. Bei ungezwungener Auslegung können wir aus Artikel 2 nur herauslesen, daß die gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Reichsverfassung durch übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrats und des Reichstags innerhalb der Kompetenzsphäre des Reiches zustande gekommenen (formellen) Reichsgesetze erst durch ihre Verkündigung — die nach Artikel 17 Sache des Deutschen Kaisers ist — verbindliche Kraft erhalten, und daß sie den Landesgesetzen, d. h. den Anordnungen der gesetzgebenden Faktoren der einzelnen Bundesstaaten, vorgehen. Mit Recht bemerkt hierzu Arndt[2]): „Die Unterlegung eines anderen Begriffs als des formellen unter „Reichsgesetze“ in den Artikeln 2 und 17 würde zu der allseitig als irrig anerkannten Folge führen, daß alle auf Grund reichsrechtlicher Vorschriften von irgend wem, und selbst von Behörden der Einzelstaaten, erlassenen Verordnungen vom Kaiser im Reichsgesetzblatt, im Namen des

---

[1]) Über die Konsequenzen hieraus unten.

[2]) Verordnungsrecht a. a. O., S. 188.

Reiches und mit Gegenzeichnung des dafür verantwortlichen Reichskanzlers verkündet werden müßten".[1])

Weiterhin können wir auch den Artikel 4 der Reichsverfassung nicht mit Laband[2]) dahin auslegen, daß die Worte: „Der Beaufsichtigung seitens des Reichs und der Gesetzgebung desselben unterliegen die nachstehenden Angelegenheiten", lediglich „die Befugnis des Reiches zur Aufstellung rechtsverbindlicher Regeln" begründen; vielmehr erblicken wir in diesen Worten wiederum auch einen Hinweis auf die Form, in welcher diese Aufstellung von rechtsverbindlichen Regeln stattzufinden hat. Dies folgt, wie Arndt[3]) treffend ausführt, zunächst aus Artikel 11 Absatz 3, wonach zum Abschluß von Verträgen, welche ihrem Gegenstande nach gemäß Artikel 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, die Zustimmung des Bundesrates und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstages erforderlich ist. Man wollte verhindern, daß über diese Gegenstände im Wege des Vertrages Anordnungen getroffen würden ohne Zuziehung der gesetzgebenden Faktoren, also unter Umgehung der in Artikel 4 geforderten Form, und fügte deshalb die Bestimmung des Artikels 11 Absatz 3 ein, woraus erhellt, daß in Artikel 4 der Reichsverfassung das Wort Gesetzgebung auch im formellen Sinne zu verstehen ist. Besonders deutlich aber geht dies aus der Vorschrift des Artikels 48 Absatz 2 hervor, welche lautet: „Die im Artikel 4 vorgesehene Gesetzgebung des Reichs in Post- und Telegraphenangelegenheiten erstreckt sich nicht auf diejenigen Gegenstände, deren Regelung nach den in der Norddeutschen Post- und Telegraphenverwaltung maßgebend gewesenen Grundsätzen der reglementarischen Festsetzung oder administrativen Anordnung überlassen ist". Da hier die

[1]) Das Nähere hierüber unten.

[2]) Reichsstaatsrecht a. a. O. Bd. II, S. 59.

[3]) Verordnungsrecht a. a. O. S. 188f.

„reglementarische Festsetzung" und die „administrative Anordnung", d. h. der Verordnungsweg, der „Gesetzgebung" des Artikels 4 gegenübergestellt wird, so können wir — mit Arndt[1]) — unbedenklich die Schlußfolgerung e contrario ziehen, daß in Artikel 4 der Ausdruck „Gesetzgebung" im formellen Sinne zu verstehen ist. Dies führt übrigens zu dem angenehmen Ergebnis, daß man den „Hinweis auf Artikel 4" in Artikel 48 Absatz 2 nicht für „sinnlos" zu erklären braucht, wie dies z. B. Zorn tut.[2])

Ebenso wie in Artikel 4, läßt sich auch in den Artikeln 35, 37, 38, welche sich auf das Zollwesen und die Reichssteuern beziehen, und in Artikel 52 Absatz 2, der Post und Telegraphie behandelt, das Wort „Gesetzgebung" ohne Bedenken dahin auslegen, daß es nicht nur die Kompetenz des Reiches auf diesen Gebieten normieren will[3]), sondern auch dahin, daß es die Form bezeichnet, in der die Gesetzgebung erfolgen soll.

Die Behauptung Labands, daß in Artikel 5 Absatz 1 der Reichsverfassung die Worte „Reichsgesetzgebung" und „Reichsgesetz" schon deswegen keinen formellen Sinn haben könnten, weil sonst Satz 1 und 2 des Artikels 5 eine Tautologie enthielten, ist bereits durch Arndt[4]) treffend widerlegt. Mit Recht bemerkt er, daß in dem ersten Satze: „Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag" die gesetzgebenden Organe des Reiches genannt seien; „denn es mußte doch ausgesprochen werden, wem im Deutschen Reiche die gesetzgebende Gewalt zusteht, ob etwa dem Kaiser allein oder dem Kaiser, dem Bundesrat und dem Reichstag gemeinschaftlich oder dem Bundesrate in Gemeinschaft mit dem Reichstage usw." Der

[1]) Verordnungsrecht a. a. O. S. 189.
[2]) In Hirths Annalen a. a. O. S. 307.
[3]) Wie Laband, Reichsstaatsrecht a. a. O. Bd. II, S. 59 annimmt.
[4]) Verordnungsrecht a. a. O. S. 34.

zweite Satz des Artikels 5: „Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend“ besagt nun keineswegs dasselbe, wie Satz 1, sondern er stellt fest, daß nicht Einstimmigkeit oder eine qualifizierte Majorität in den Versammlungen oder in einer derselben verlangt wird, daß vielmehr übereinstimmende einfache Mehrheitsbeschlüsse zu einem Reichsgesetze hinreichen.

Wenn wir dann endlich noch Artikel 7 Ziffer 2 und 3 betrachten, woselbst das „Reichsgesetz“ den „Verwaltungsvorschriften“[1]) gegenübergestellt ist, so kommen wir zu dem Ergebnis, daß der Gesetzesbegriff in der Sprache der Reichsverfassung nicht, wie Laband annimmt, bald ein materieller Begriff ist, der den Gegensatz zum Gewohnheitsrecht bildet, bald ein formeller, der den materiellen Begriff zum Gegensatz hat, sondern daß er sich als ein einheitlicher, nämlich als ein formeller Begriff darstellt, der sich — ohne Rücksicht auf seinen Inhalt — definieren läßt als eine Willensäußerung des Reiches, die durch übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrats und Reichstages zustande gekommen und nach erfolgter Sanktion des Bundesrats vom Kaiser ausgefertigt und verkündigt ist.[2])

Unter Zugrundelegung des so gefundenen rein formellen Gesetzesbegriffes erhalten wir nun den Begriff der Verordnung. Da, wie oben ausgeführt, der Verordnungsbegriff den Gegensatz zum Gesetzesbegriff bildet, dieser aber aus der Verfassung des Deutschen Reiches sich als formeller Begriff ergab, so folgt hieraus, daß auch der Verordnungsbegriff ein formeller sein muß. Wir verwerfen für das Reichsrecht, ebenso wie beim Gesetz, die Unterscheidung Labands zwischen Verordnungen im formellen und materiellen Sinne und erkennen nur einen einheitlichen Verordnungs-

[1]) Hierüber unten.

[2]) Ähnlich Arndt Reichsstaatsrecht a. a. O. S. 162.

begriff an, indem wir, zunächst nur negativ, die Reichsverordnung definieren als eine Willensäußerung des Reiches, die zu Stande gekommen ist ohne Zusammenwirken von Bundesrat und Reichstag, ohne Beobachtung der für die Gesetzgebung vorgeschriebenen Form.[1][2]) Die Reichsverfassung kennt Verordnungen des Kaisers, des Reichskanzlers und des Bundesrats; uns interessieren hier nur die letzteren, da nur sie den Gegenstand dieser Arbeit bilden.

Was die Einteilungen dieser Verordnungen anbetrifft, so gibt die Reichsverfassung selbst keinen Anhalt für eine solche; dagegen sind von der Wissenschaft, wie wir bereits ausgeführt haben, Einteilungen in verschiedenster Weise vorgenommen worden. Zweckmäßig erscheint uns von allen diesen Einteilungen allein diejenige Labands; mit ihm unterscheiden wir — je nach dem Inhalte der Verordnungen — Rechts- und Verwaltungsverordnungen. Die ersteren stellen Rechtsvorschriften auf, richten sich mit Gebot und Verbot an jedermann und sind für alle Untertanen bindend;

[1]) Übereinstimmend hiermit außer Arndt auch Zorn in Hirths Annalen a. a. O., Klöppel in den Preuß. Jahrbüchern a. a. O., und hinsichtlich des preußischen Rechts auch Bornhak, Preuß. Staatsrecht Bd. I a. a. O., sowie außerdem noch einige andere Schriftsteller, deren ausdrücklicher Namhaftmachung es nicht bedarf.

[2]) Auch das Reichsgericht hat sich in mehreren Entscheidungen mit den Begriffen Gesetz und Verordnung beschäftigt. Das hierauf bezügliche Material ist von Hubrich, „Das Reichsgericht über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff nach Reichsrecht“ zusammengestellt und erläutert, allerdings mit dem Bestreben, die Entscheidungen des Reichsgerichts im Sinne der Theorie Labands auszubeuten. Wir müssen es uns mit Rücksicht auf unsere Aufgabe versagen, im einzelnen auf die Ausführungen Hubrichs einzugehen und uns damit begnügen, festzustellen, daß das Reichsgericht sich weder der Theorie Labands vom Gesetz im materiellen und formellen Sinne, noch der von uns vertretenen Theorie Arndts völlig angeschlossen hat. Es steht vielmehr auf einem vermittelnden Standpunkte, wie wir in unseren weiteren Ausführungen darlegen werden.

die Verwaltungsverordnung hat dagegen nur Rechtswirkungen innerhalb des Verwaltungsapparates, ist eine res interna der Verwaltung. Diese Unterscheidung bezieht sich jedoch lediglich auf den Inhalt der Verordnungen; hinsichtlich des Zustandekommens können wir mit Rücksicht auf den von uns ermittelten Verordnungsbegriff des Reichsrechts eine Verschiedenheit zwischen Rechts- und Verwaltungsverordnungen als begründet nicht anerkennen.[1])

II. Abschnitt.

Das Verordnungsrecht des Bundesrats nach der staatsrechtlichen Seite hin betrachtet.

§ 6.

Besitzt der Bundesrat ein selbständiges Verordnungsrecht?

Nach Ermittelung des Verordnungsbegriffes des Reichsrechtes gehen wir zu unserer eigentlichen Aufgabe, der Darstellung des Verordnungsrechtes des Bundesrats des Deutschen Reiches über und stellen hierbei zunächst fest, daß die Staatswissenschaft unterscheidet zwischem selbständigem und unselbständigem Verordnungsrechte.[2]) Als selbständiges wird das Verordnungsrecht dann bezeichnet, wenn es seinen Ursprung in dem eigenen Rechte des Ausübenden hat, als unselbständiges aber dann, wenn dies nicht der Fall ist, sondern das Verordnungsrecht erst auf einer Ermächtigung, mag sie in der Verfassung oder in Gesetzen enthalten sein, beruht. Wir machen uns diese Einteilung zu eigen und versuchen, indem wir in die Betrachtung des Verordnungsrechtes des Bundesrats nach der staatsrechtlichen

[1]) Das Nähere siehe §§ 9 und 10 der Arbeit.

[2]) So Arndt Verordnungsrecht a. a O. S. 12, Zorn in Hirths Annalen a. a. O. S. 313 f., Laband Reichsstaatsrecht a. a. O., Bd. II, S. 83.

Seite hin eintreten, zunächst Antwort auf die Frage erhalten: Steht dem Bundesrate des Deutschen Reiches nach den Grundsätzen des allgemeinen Staatsrechts ein selbständiges Verordnungsrecht zu?

Die Antwort auf diese Frage läßt sich nur geben nach Feststellung der staatsrechtlichen Natur des Bundesrates. Denn das selbständige Verordnungsrecht ist ein Ausfluß der Souveränität[1]); nur der Inhaber der suprema potestas ist nach den Grundsätzen des Staatsrechts selbständig, d. h. aus eigenem Rechte zum Erlaß allgemein verbindlicher Anordnungen der Staatsgewalt in anderer als der Gesetzesform berechtigt. Deshalb bedarf es zunächst der Ermittelung, ob dem Bundesrat als solchem die Souveränität im Deutschen Reiche innewohnt, und dies macht ein Eingehen auf die Staatsform des Reiches und auf die Stellung des Bundesrats innerhalb dieser staatlichen Form erforderlich.

Es herrscht in der staatsrechtlichen Literatur beinahe Einstimmigkeit darüber, daß das Deutsche Reich seiner Natur nach als ein Bundesstaat, d. h. als ein selbständiger Staatenverband mit juristischer Persönlichkeit anzusehen ist,[2]) entstanden durch den Eintritt der süddeutschen Staaten in den Norddeutschen Bund, welcher bereits einen Bundesstaat darstellte.[3]) Durch die Gründung des Norddeutschen Bundes bezw. des Deutschen Reiches erfuhr die Stellung der bis

---

[1]) So auch Zorn in Hirths Annalen a. a. O. S. 313.

[2]) So auch das Reichsgericht, Entscheidungen in Zivilsachen a. a. O. Band 44, S. 380. Anderer Ansicht ist hauptsächlich v. Seydel, Kommentar a. a. O. S. 13ff, welcher das Deutsche Reich für einen Staatenbund erklärt. Gegen diese Ansicht Laband, Reichsstaatsrecht a. a. O. Bd. I, S. 83ff., Haenel Studien a. a. O. Bd. I, S. 31ff., 68ff.

[3]) Die Grundlage des Norddeutschen Bundes bildet der Bündnisvertrag vom 18. August 1866, welchem kurz darauf die bei seinem Abschlusse nicht beteiligten norddeutschen Staaten durch Abschluß von Bündnis- bezw. Friedensverträgen beitraten. In diesem Bündnisvertrage verpflichteten sich die Kontrahenten — abgesehen von dem Abschluß

dahin souveränen Staaten insofern eine wesentliche Änderung, als über sie ein Rechtssubjekt mit eigenen Rechten trat, das die Macht besitzt, Gesetze mit bindender Kraft auch für die Untertanen der Einzelstaaten zu erlassen, ja, das sogar berechtigt ist, seine Befugnisse kraft der ihm beigelegten Machtfülle beliebig zu erweitern. Es ist sonach als feststehend anzusehen, daß die Souveränität der deutschen Einzelstaaten durch die Gründung des Reiches eine Einschränkung erfahren hat, aber in welcher Weise und mit welcher Wirkung dies geschehen ist, darüber bestehen in der Literatur verschiedene Ansichten.

Die von Waitz[1]) aufgestellte und bis in die neuere Zeit hinein herrschend gewesene Theorie, welche im Bundesstaatsverhältnisse die Souveränität zwischen dem Bundesstaate und den Einzelstaaten teilte, kann als überwunden betrachtet werden, seitdem v. Seydel[2]) die Unteilbarkeit des Souveränitätsbegriffes dargetan hat. Daran kann kein Zweifel bestehen, daß die gesamte souveräne Gewalt der Einzelstaaten Deutschlands, d. h. die höchste, oberste Gewalt, welche keine andere Gewalt über sich hat[3]), seit der Gründung des Deutschen Reiches auf dieses übergegangen ist[4]), wobei es für unsere Untersuchung dahingestellt bleiben kann, ob die Einzelstaaten dadurch ihren Charakter als Staaten verloren haben oder nicht.

eines Offensiv- und Defensivbündnisses — die Zwecke des Bündnisses definitiv durch eine Bundesverfassung sicherzustellen, über deren Schaffung die leitenden Grundsätze in dem Vertrage selbst festgelegt wurden. In Erfüllung dieses Vertrages erging sodann die Verfassung des Norddeutschen Bundes; „damit hörte, wie Laband, Reichsstaatsrecht a. a. O. Bd. I, S. 84 treffend bemerkt, das vertragsmäßige Verhältnis auf und die staatsrechtliche Organisation trat an seine Stelle".

[1]) Grundzüge der Politik nebst einzelnen Ausführungen, Kiel 1862.

[2]) In der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1872 Bd. 28, S. 185 ff. und im Kommentar zur Reichsverfassung a. a. O. S. 13 ff.

[3]) Vgl. Laband Reichsstaatsrecht a. a. O. Bd. I, S. 68.

[4]) Anderer Ansicht ist Arndt Reichsstaatsrecht a. a. O. S. 39 ff.

So bleibt denn nur noch die Frage zu beantworten, wer im Reiche Inhaber der Souveränität ist.[1]) Unsere Auffassung des Deutschen Reiches als juristische Person muß uns dahin führen, daß wir das Reich selbst für den Träger der Reichssouveränität erklären. Das Dasein der juristischen Persönlichkeit des Reiches ist jedoch bedingt durch das Vorhandensein tatsächlich existierender Elemente. Wenn man nun zwar im allgemeinen den Staat als die Personifikation der Gemeinschaft des Volkes aufzufassen hat, so trifft dies für das Deutsche Reich nicht ganz zu. Denn „das deutsche Volk war bei der Errichtung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches nicht eine politisch oder staatsrechtlich unorganisierte Masse, nicht ein Volkshaufe als Naturprodukt, sondern es war in eine Anzahl von ‚Staatsvölkern' zerlegt, von denen jedes einzelne seine verfassungsmäßige Organisation, seine staatsrechtlichen Persönlichkeiten besaß".[2]) Diese Staatspersönlichkeiten gründeten den Bund, sie sind seine Mitglieder, und als solche sind sie die Träger der Souveränität des Reiches. Da nun die Staatsgewalt dieser einzelnen Staatspersönlichkeiten, soweit sie Monarchieen sind, bei dem jeweiligen Landesherrn, in den freien Städten dagegen bei der Gesamtheit der Bürger, welche sie durch die Senate ausüben, ruht, so kommen wir zu dem Ergebnis, daß im Deutschen Reiche Träger der Souveränität die Gesamtheit der deutschen Fürsten und der Senate der freien Städte in ihrer Eigenschaft als Oberhäupter ihrer Staaten sind.[3]) Dies war auch die Ansicht des Fürsten Bismarck, welcher sich in der ersten Sitzungsperiode des Deutschen Reichstages im Jahre 1871 dahin äußerte: „Die Souveränität

[1]) Vgl. zu den folgenden Ausführungen Laband Reichsstaatsrecht a. a. O. Bd. I, S. 89 ff.

[2]) Laband Reichsstaatsrecht a. a. O. Bd. I, S. 91.

[3]) Diese Ansicht wird in der Literatur fast ganz allgemein vertreten; auf die wenigen gegnerischen Ansichten einzugehen, erübrigt sich deshalb hier mit Rücksicht auf das Thema dieser Arbeit.

ruht nicht beim Kaiser, sie ruht bei der Gesamtheit der verbündeten Regierungen".[1]) Zur Ausübung ihrer Souveränität dient den deutschen Staaten der Bundesrat.[2]) Wenn Fürst Bismarck in dem zur Beratung der Verfassung des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867 einberufenen Reichstage die Äußerung tat:[3]) „Innerhalb des Bundesrates findet die Souveränität einer jeden Regierung ihren unbestrittenen Ausdruck", so wollte er auch damit keineswegs sagen, daß der Bundesrat der Träger der Reichssouveränität sei. Vielmehr bedeuten diese Worte, daß der Bundesrat dasjenige Organ ist, durch welches jede einzelne Regierung den ihr zustehenden Anteil an der Reichsgewalt ausübt. Der Bundesrat als solcher besitzt keine Souveränität; er kann deshalb auch nach den Grundsätzen des allgemeinen Staatsrechts kein selbständiges Verordnungsrecht besitzen, da ein solches nur dem Träger der Souveränität im Staate zukommt.

Während die meisten Schriftsteller[4]) in Übereinstimmung mit unserer Ansicht, wenn auch mit teilweise anderer Begründung, ein selbständiges Verordnungsrecht des Bundesrats verneinen, behauptet Zorn[5]), daß dem Bundesrat aus allgemeinen staatsrechtlichen Gesichtspunkten heraus ein selbständiges Verordnungsrecht nicht abzusprechen sei. Er geht dabei von folgenden Erwägungen aus: Das Verordnungsrecht sei ein Monarchenrecht; das Deutsche Reich sei nun zwar keine Monarchie, sondern eine Pleonarchie, auf die indessen die staatsrechtlichen Grundsätze der Monarchie

---

[1]) Stenographische Berichte des Reichstages, erste Legislatur-Periode, I. Session 1871 a. a. O. S. 299.

[2]) So auch Reichsgericht, Entscheidungen in Strafsachen a. a. O. Bd. VII. S. 382.

[3]) Stenographische Berichte des Reichstages des Norddeutschen Bundes, 1867 I. Bd. a. a. O. S. 388.

[4]) Erwähnt seien hier z. B. nur Laband Reichsstaatsrecht a. a. O., Bd. II, S. 83f., Arndt Verordnungsrecht a. a. O. S. 12ff.

[5]) In Hirths Annalen 1885 a. a. O. S. 313f.

Anwendung zu finden hätten mit der Maßgabe, daß an die Stelle des einen Oberhauptes eine Korporation von Monarchen getreten sei. Da nun deren „stellvertretendes Organ" der Bundesrat sei, so folge hieraus, daß diesem ein selbständiges Verordnungsrecht zustehe. Mit nichten! Der Bundesrat ist, um mit Zorn zu reden, eben nur „stellvertretendes Organ" der Träger der Reichssouveränität, nur ein Werkzeug, dessen sich die wahren Inhaber der Souveränität zur Ausübung ihrer Rechte bedienen; er besitzt selbst keine Souveränität und kann deshalb aus eigenem Rechte ein Verordnungsrecht, also ein selbständiges, nicht ausüben.

Zu dem nämlichen Ergebnisse, daß nach den Lehren des allgemeinen Staatsrechts dem Bundesrat ein selbständiges Verordnungsrecht nicht zustehen kann, gelangt man auch aus einer anderen Erwägung heraus.

Während in denjenigen Staaten, welche, wie Preußen, früher absolute Monarchieen bildeten, dem Staatsoberhaupte seit Einführung der Verfassung alle diejenigen Rechte verblieben sind, welche ihm durch die Verfassung nicht ausdrücklich entzogen werden, stehen dem Deutschen Reiche, wie seine Entstehungsgeschichte ergibt, nur diejenigen Rechte zu, welche ihm durch die Verfassung ausdrücklich übertragen sind. Diese Tatsache hob auch Fürst Bismarck im verfassungsberatenden Reichstage des Norddeutschen Bundes hervor, wenn er sich folgendermaßen äußerte[1]): „Wir haben es für unsere Aufgabe gehalten, ein Minimum derjenigen Konzessionen zu finden, welche die Sonderexistenzen auf deutschem Gebiete der Allgemeinheit machen müssen, wenn diese Allgemeinheit lebensfähig werden soll". Wenn daher alle dem Deutschen Reiche zustehenden Rechte nur auf Übertragung seitens der Einzelstaaten beruhen, so geht schon hieraus hervor, daß es im Reiche ein selbständiges Ver-

[1]) Stenographische Berichte des Reichstages des Norddeutschen Bundes 1867, I. Bd. a. a. O. S. 136.

ordnungsrecht, d. h. ein solches, welches dem Reiche oder einem Organe desselben aus eigener Machtbefugnis zustände, überhaupt nicht geben kann, womit gleichzeitig die Unzulässigkeit eines selbständigen Bundesrats-Verordnungsrechtes nachgewiesen ist.

Der Bundesrat selbst ist sich dessen auch stets bewußt gewesen, daß ihm aus eigener Machtbefugnis ein Verordnungsrecht nicht zusteht. Dies beweist besonders die Tatsache, daß sich unter den überaus zahlreichen Bundesrats-Verordnungen nicht eine einzige befindet, welche als selbständige Verordnung erlassen wäre.

§ 7.

Ist die Übertragung eines unselbständigen Verordnungsrechts an den Bundesrat zulässig?

Die Betrachtung des Verordnungsrechtes des Bundesrats nach der staatsrechtlichen Seite hin führt uns sonach zu dem Ergebnis, daß vom Standpunkte des allgemeinen Staatsrechts aus ein selbständiges Verordnungsrecht dem Bundesrate nicht zuerkannt werden kann. Diese Erkenntnis regt nun wiederum in uns die weitere Frage an, ob es mit den Lehren des Staatsrechtes als vereinbar anzusehen ist, daß dem Bundesrate das Recht zum Erlaß von Verordnungen übertragen wird, ob er also zur Ausübung eines unselbständigen Verordnungsrechtes ermächtigt werden kann. Die Ermächtigung ist in verschiedener Weise denkbar; sie kann entweder besonders erteilt werden für einzelne bestimmte Fälle durch Gesetze, oder die Erteilung kann allgemein erfolgen in der Verfassung. Wir sehen zunächst von der zweiten Möglichkeit ab und erörtern vorerst die Frage, ob nach allgemeinen staatsrechtlichen Gesichtspunkten ein unselbständiges Verordnungsrecht des Bundesrats auf Grund besonderer gesetzlicher Ermächtigung zulässig ist.

Diese Frage wird von den Männern der Staatsrechtswissenschaft — mit einer einzigen Ausnahme — unbedingt bejaht. Mit Recht; denn es ist ein allgemein anerkannter Satz des Staatsrechts, daß der Gesetzgeber innerhalb der ihm durch die Verfassung gezogenen Schranken berechtigt ist, jegliche Anordnung im Wege des Gesetzes zu treffen, also auch diejenige, daß dieser oder jener Gegenstand im Verordnungswege, also ohne Mitwirkung der Volksvertretung, zu regeln sei.

Wenn hiergegen v. Rönne[1]) einwendet, daß es Gegenstände gebe, „welche an sich und ihrer Natur nach dem Gebiete der Gesetzgebung angehören", und hinsichtlich dieser das Recht des Gesetzgebers zur Überweisung auf den Verordnungsweg bestreitet, so kann dem nicht beigestimmt werden. Denn erstens[2]) läßt sich die Unterscheidung zwischen den Gegenständen, welche „an sich und ihrer Natur nach dem Gebiete der Gesetzgebung angehören" und denen, bei welchen dies nicht der Fall ist, überhaupt praktisch garnicht durchführen, „vielmehr dürfte es, wie Arndt mit Recht bemerkt, häufig eine Macht- und Zweckmäßigkeitsfrage gewesen sein, ob die Regelung eines gewissen Gegenstandes der Gesetzgebung, das ist der Mitwirkung der Landesvertretung oder dem Verordnungsrechte vorbehalten wurde". Wenn ferner v. Rönne anführt, daß der Reichstag nicht berechtigt sei, auf sein Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung zu verzichten und den Bundesrat zum alleinigen Erlaß von Gesetzen, — gemeint dürften Rechtsvorschriften sein — zu ermächtigen, so ist dem entgegenzuhalten, daß der Reichstag sein Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung gerade durch diese Übertragung der Verordnungsbefugnis an den Bundesrat ausübt, also keineswegs darauf verzichtet.

---

[1]) Reichsstaatsrecht a. a. O. Bd. II, 1, S. 13ff.

[2]) Wir schließen uns bei der Widerlegung v. Rönnes an die zutreffenden Ausführungen Arndts, Verordnungsrecht a. a. O. S. 16ff. an.

Auch den Artikel 5 der Reichsverfassung können wir als beweiskräftig für die Ansicht v. Rönnes nicht anerkennen. Denn, wie wir bereits oben dargetan haben, regelt Artikel 5 nur die Form der Reichsgesetzgebung; darüber, was Inhalt der Reichsgesetze sein darf oder nicht, trifft dieser Artikel keine Bestimmung, verbietet es also auch dem Gesetzgeber nicht, den Bundesrat zum Erlaß von Verordnungen zu ermächtigen.

Außer diesen Argumenten ließen sich noch zahlreiche andere anführen, welche die Ansicht v. Rönnes widerlegen[1]).

Es kann demnach keinem Zweifel unterliegen, daß der Gesetzgeber nach den Vorschriften des allgemeinen Staatsrechts befugt ist, anstatt selbst Rechtsregeln aufzustellen, dem Bundesrate die Berechtigung hierzu — und ebenso zum Erlaß anderer verbindlicher Anordnungen — im Gesetzeswege zu übertragen, mit der Wirkung, daß dem Bundesrate hierdurch das Recht eingeräumt wird, die betreffenden Anordnungen allein zu erlassen ohne Mitwirkung des Reichstages, also im Wege der Verordnung.

Die Richtigkeit dieser Theorie wird bestätigt durch die Praxis. Es ließen sich zahlreiche Beispiele aus dem Reichsgesetzblatte dafür anführen, daß der Gesetzgeber von seinem Rechte, vermittels Gesetzes die Befugnis zum Erlaß von verbindlichen Anordnungen auf den Bundesrat zu übertragen, in ausgedehntem Maße Gebrauch gemacht hat. Ja, nicht nur dem Bundesrate, sondern auch dem Kaiser, dem Reichskanzler, Reichsbehörden oder den einzelnen Bundesstaaten usw. ist diese Befugnis in zahlreichen Fällen durch Gesetz übertragen worden. Als Beispiele solcher Gesetze seien hier nur genannt die Gewerbeordnung für das Deutsche Reich, das Krankenversicherungsgesetz, die Unfallversicherungsgesetze und das Invalidenversicherungsgesetz.

---

[1]) Dies tut Arndt Verordnungsrecht a. a. O. S. 16ff.

Offen bleibt hiernach noch die weitere Frage, ob die Ausübung dieses unselbständigen Verordnungsrechtes des Bundesrats in jedem einzelnen Falle bedingt ist durch eine besondere, ausdrückliche Ermächtigung von seiten des Gesetzgebers, oder ob der Bundesrat auch ohne ausdrückliche Ermächtigung auf Grund allgemein erteilter Befugnis berechtigt ist, Anordnungen der Staatsgewalt ohne Zustimmung der Volksvertretung zu erlassen, das bedeutet nach unserer oben [1]) gegebenen Definition der Verordnung, ob dem Bundesrate ein unselbständiges Verordnungsrecht auf Grund allgemein erteilter Ermächtigung zusteht. Die Möglichkeit einer solchen allgemeinen Ermächtigung an sich kann nach dem oben Gesagten nicht bestritten werden; verwirklicht kann diese Möglichkeit nur sein in der Verfassung des Deutschen Reichs. Diese Erwägung führt uns zu dem nächsten Abschnitt unserer Arbeit.

III. Abschnitt.

Das Verordnungsrecht des Bundesrats nach der verfassungsrechtlichen Seite hin betrachtet.

§ 8.

Die Bedeutung des Wortes „Verwaltungsvorschriften“ in Artikel 7 Ziffer 2 der Verfassung des Deutschen Reichs.

Die Kompetenzen des Bundesrats sind allgemein geregelt im Artikel 7 der Reichsverfassung. Hier wird festgestellt, in welcher Weise der Bundesrat bei der Gesetzgebung mitzuwirken hat, hier müssen auch die Vorschriften über ein etwaiges Verordnungsrecht des Bundesrats gesucht werden, wenn anders ihm ein solches allgemein erteilt worden ist.

---

[1]) Seite 16 der Arbeit.

Die Reichsverfassung bestimmt in Artikel 7 Ziffer 2:

„Der Bundesrat beschließt über die zur Ausführung der Reichgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas Anderes bestimmt ist".

Diese Vorschrift bildet den Hauptstreitpunkt zwischen Laband und den Vertretern seiner Theorie einerseits und Arndt und den mit ihm übereinstimmenden Rechtslehrern andererseits. Beide Ansichten erblicken zwar in der angeführten Verfassungsvorschrift eine allgemeine Ermächtigung des Bundesrats zum Erlaß von Verordnungen; aber darüber, welches der Inhalt dieser Verordnungen sein darf, gehen sie auseinander.

Laband[1]) legt dem Ausdruck „Verwaltungsvorschriften" des Artikels 7 der Reichsverfassung, der sich in Artikel 37 wiederholt, diejenige Bedeutung bei, welche das Wort „Verwaltungsverordnungen" in der von ihm aufgestellten Theorie über Gesetz und Verordnung bei der Einteilung dieses letzteren Begriffes erhalten hat. „Hier ist mit der größten Deutlichkeit hervorgehoben, sagt er[2]), daß nur von Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen die Rede ist; von der Aufstellung von Rechtsvorschriften enthält der Artikel nichts. Er erteilt dem Bundesrat durchaus keine Befugnis, ohne Zustimmung des Reichtages Rechtsregeln zu sanktionieren, Ausführungsgesetze im materiellen Sinne des Wortes zu erlassen."

Diese Auffassung Labands, welche die allgemeine Ermächtigung des Bundesrats aus Artikel 7 Ziffer 2 der Reichsverfassung zum Erlaß von Ausführungsverordnungen zu den Reichsgesetzen auf solche Verordnungen beschränkt, welche die internen Angelegenheiten der Verwaltung zu regeln bestimmt sind, ist die notwendige Konsequenz seiner Theorie

[1]) und [2]) Reichsstaatsrecht a. a. O. Bd. II, S. 83ff. und 84.

des Gesetzes- und Verordnungsbegriffes. Sie steht und fällt mit der Unterscheidung der Gesetze und Verordnungen im materiellen und formellen Sinne. Wir haben oben darzulegen versucht, daß diese Unterscheidung für das Reichsrecht nicht begründet ist und sind dabei zu dem Ergebnis gekommen, daß „Gesetz" und „Verordnung" nach dem Sprachgebrauche der Verfassung des Deutschen Reichs zunächst formelle Begriffe sind, welche selbst über ihren möglichen Inhalt keinen Aufschluß geben. Zu dieser Erkenntnis waren wir auf induktivem Wege gekommen; auf dieselbe Weise wollen wir ermitteln, welcher Sinn dem Worte „Verwaltungsvorschriften" von der Reichsverfassung beigelegt ist, wobei wir uns wiederum an die Ausführungen Arndts[1]) anschliessen.

Die Vorschrift des Artikels 7 Ziffer 2 der Verfassung des Deutschen Reichs entstammt dem Artikel 37 Ziffer 2 der Verfassung des Norddeutschen Bundes und lautet daselbst:

> „Der Bundesrat beschließt über die zur Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung (Artikel 35) dienenden Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen."

Die gemeinschaftliche Gesetzgebung des angezogenen Artikels 35 der Verfassung des Norddeutschen Bundes ist die Gesetzgebung über die Zölle, die Zucker-, Branntwein-, Salz-, Bier- und Tabaksteuer, wie über die Maßregeln, welche in den Zollausschlüssen zur Sicherung der gemeinschaftlichen Zollgrenze erforderlich sind.

Eine der Vorschrift des genannten Artikels 37 Ziffer 2 entsprechende Bestimmung enthielt Artikel 8 § 12 Ziffer 2 des Zollvereinigungsvertrages vom 8. Juli 1867, welcher lautet:

> „Der Beschlußnahme des Bundesrates[2]) unterliegen die zur Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetz-

[1]) Verordnungsrecht a. a. O. S. 35 ff., Reichsstaatsrecht a. a. O. S. 200 ff.

[2]) d. h. des Bundesrates für den Zollverein.

gebung (Artikel 7) dienenden Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen".

Die gemeinschaftliche Gesetzgebung des Artikels 7 betraf Ein-, Aus- und Durchgangsabgaben, Salz- und Rübenzuckersteuer, Hinterziehungen dieser Abgaben und Steuern, Zollgesetz, Zollordnung, Zolltarif und die Grundsätze des Zollstrafgesetzes. Bei der Redaktion der Reichsverfassung gingen die genannten Bestimmungen aus dem besonderen Teil des Zollwesens unverändert, jedoch mit der Einschränkung „sofern nicht durch Reichsgesetz etwas Anderes bestimmt ist", in den Artikel 7 der Verfassung über, welcher die Zuständigkeit des Bundesrats im allgemeinen enthält. Gelegentlich der Beratung des Artikels 7 der Reichsverfassung im Reichstage [1]) erklärte der Staatsminister Delbrück: „Es wurde Wert gelegt auf die Zusammenfassung, um an einem Ort klar zu stellen die eigentlichen Zuständigkeiten des Bundesrats, deren Ergründung aus der Bundesverfassung selbst nicht ohne ein gewisses Studium möglich war. Eine materielle Änderung des Bestehenden ist damit kaum herbeigeführt". Diese letzten Worte dürften — soweit sie sich auf die für uns in Betracht kommende Vorschrift des Arkels 7 Ziffer 2 beziehen — dahin zu verstehen sein, daß dem Bundesrate das Recht zum Erlaß von Ausführungsvorschriften in derselben Weise, wie es dem Norddeutschen Bundesrate bezw. dem Bundesrate des Zollvereines hinsichtlich der Zoll- und Steuergesetze zustand, nunmehr bezüglich aller Reichsgesetze — vorbehaltlich ausdrücklicher Ausnahmen — zustehen sollte. Um daher die Bedeutung des Ausdrucks „Verwaltungsvorschriften" im Artikel 7 bezw. 37 der Reichsverfassung festzustellen, bedarfs es eines Eingehens auf die Zoll- und Steuergesetzgebung und der

[1]) Verhandlungen der außerordentlichen Session des Norddeutschen Bundes 1870. Stenogr. Berichte a. a. O. S. 69.

Ermittelung des Sinnes, welcher dem Worte in diesen Gesetzen beigelegt ist.

§ 152 des Vereinszollgesetzes vom 1. Juni 1869 bestimmt:

„. . . . die Übertretung der Vorschriften dieses Gesetzes, sowie der infolge derselben öffentlich bekannt gemachten Verwaltungsvorschriften wird, sofern keine besondere Strafe angedroht ist, mit einer Ordnungsstrafe bis zu fünfzig Thalern geahndet".

„Infolge dieses Gesetzes" ergingen zahlreiche „Verwaltungsvorschriften", von denen hier nur genannt seien das Niederlageregulativ zu § 106 des Vereinszollgesetzes, das Regulativ, die zollamtliche Behandlung des Güter- und Effektentransportes auf den Eisenbahnen betreffend zu § 73, ferner das Regulativ für Privatläger zu § 109, das Regulativ für Teilungslager zu § 108[1]). Alle diese „Verwaltungsvorschriften" enthalten einerseits zahlreiche Anweisungen an die Zollbehörden, andererseits auch viele Rechtsvorschriften, indem sie, um den Ausdruck von Anschütz[2]) zu gebrauchen, „mit Gebot oder Verbot an die Untertanen sich wendend in deren aktuellen Rechtsstand eingreifen". So bestimmt z. B. gleich § 1 des Niederlageregulativs: „Der Niederleger . . . ist verbunden, sich nach den Vorschriften dieses Regulativs zu richten"; ferner schreibt § 4 des Regulativs für Privatläger vor: „Der Lagerinhaber haftet für die tarifmäßigen Zollgefälle, welche auf den zu einem Privatlager abgelassenen Waren ruhen . . ." Außerdem treffen die genannten „Verwaltungsvorschriften" „allgemeine Anordnungen über Erlaß oder Erleichterungen der Zollsätze, setzen allgemeine Kontrollvorschriften fest, von deren Beobachtung Steuererlasse oder Erleichterungen abhängen, und deren Nichtbeobachtung, wenn sie absichtlich erfolgt, regelmäßig die Defraudationsstrafe, wenn unabsichtlich,

[1]) Weitere Anführungen befinden sich bei Arndt, Verordnungsrecht a. a. O. S. 36f.

[2]) Die gegenwärtigen Theorieen a. a. O. S. 19.

wenigstens eine Ordnungs- (Kontraventions-) Strafe nach sich zieht".[1]) Nach der Rechtsprechung des Preußischen Obertribunals[2]) gehören zu den „Verwaltungsvorschriften" im Sinne des Vereinszollgesetzes auch die häufig erlassenen Ein- und Ausfuhrverbote, deren Qualität als Gesetze im materiellen Sinne der Theorie Labands wohl kaum angezweifelt werden kann.[3])

In demselben Sinne, wie das Vereinszollgesetz von „Verwaltungsvorschriften" spricht, gebraucht das Gesetz, betreffend die Erhebung einer Abgabe von Salz vom 12. Oktober 1867, in § 15 den Ausdruck „Ausführungsvorschriften". Diese „Ausführungsvorschriften" zum Gesetze vom 12. Oktober 1867[4]) enthalten, ebenso wie die zum Vereinszollgesetz ergangenen „Verwaltungsvorschriften", und zwar jede einzelne, teils Anweisungen an die Behörden, teils Rechtsvorschriften, sind also zugleich Rechts- und Verwaltungsverordnungen im Sinne der Theorie Labands.

Auch in fast allen anderen Steuergesetzen, sowohl aus der Zeit des Norddeutschen Bundes, wie des Deutschen Reiches, kehrt das Wort „Verwaltungsvorschriften" in dem gleichen Sinne wieder, z. B. im Gesetz, betreffend die Besteuerung des Branntweins in verschiedenen zum Norddeutschen Bunde gehörenden Staaten und Gebietsteilen vom 18. Juli 1868[5]), in dem Gesetz wegen Besteuerung des Braumalzes in verschiedenen zum Norddeutschen Bunde

---

[1]) Arndt Verordnungsrecht a. a. O. S. 37.

[2]) Erkenntnis vom 9. Januar 1879 in Oppenhoffs Rechtsprechung des Obertribunals in Strafsachen Bd. XX, S. 20ff.

[3]) Vgl. z. B. Bundesgesetzblatt von 1870 S. 483, 487, 521, 563; von 1871 S. 49; ferner Reichsgesetzblatt von 1879 S. 3, 303, von 1880 S. 151.

[4]) Vgl. z. B. Preuss. Abgaben-Centralblatt a. a. O. 1867 S. 390, 434; 1878 S. 159.

[5]) Jetzt aufgehoben durch Reichsgesetz vom 24. Juni 1887 und den dazu ergangenen Ergänzungen vom 8. Juni 1891 und 16. Juni 1895.

gehörenden Staaten und Gebietsteilen vom 4. Juli 1868[1]), ferner in dem Gesetz wegen Erhebung der Brausteuer vom 31. Mai 1872, dem Gesetz betreffend die Besteuerung des Tabaks vom 16. Juli 1879, dem Gesetz, betreffend die Steuerfreiheit des Branntweins zu gewerblichen Zwecken vom 19. Juli 1879 und in anderen mehr. Alle zu diesen Gesetzen ergangenen „Verwaltungsvorschriften", von deren Aufzählung wir absehen[2]), enthalten Rechtsnormen und Behördenanweisungen zugleich, sind also nicht identisch mit den „Verwaltungsverordnungen" der Labandschen Theorie.

In einigen anderen Steuergesetzen[3]) findet sich anstatt des Wortes „Verwaltungsvorschriften" der Ausdruck „zur Ausführung des Gesetzes erlassene Vorschriften" oder „Ausführungsbestimmungen". Daß der Sinn dieser Ausdrücke kein anderer ist, als der der „Verwaltungsvorschrift", dafür ein Beispiel. Zur Ausführung des Spielkartenstempelgesetzes (Anmerkung 3) erging u. a. die Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 6. Juli 1878[4]). Außer verschiedenen Anweisungen an die Behörden enthält diese Bekanntmachung unter III B folgende Bestimmung:

„Wer Spielkarten vom Auslande in das Zollgebiet einbringt, ist . . . . . verpflichtet . . .", ein Gebot an die Untertanen, eine Rechtsvorschrift im Sinne von Laband und Anschütz.

---

[1]) Aufgehoben durch Reichsgesetz vom 31. Mai 1872 wegen Erhebung der Brausteuer.

[2]) Sie finden sich zum Teil in dem Preuß. Abgaben-Zentralblatt a. a. O. Jahrg. 1867, S. 432, Jahrg. 1869 S. 230, Jahrg. 1872 S. 364, Jahrg. 1875 S. 131, Jahrg. 1877 S. 4, Jahrg. 1878 S. 163, zum anderen Teil im Reichs-Zentralblatt a. a. O. Jahrg. 1879 S. 781, Jahrg. 1880 S. 153, Jahrg. 1881 S. 231, zum Teil auch in anderen Sammlungen.

[3]) z. B. im Gesetze, betreffend den Spielkartenstempel vom 3. Juli 1878, im Gesetz, betreffend die Statistik des Warenverkehrs des Deutschen Zollgebiets mit dem Auslande vom 20. Juli 1879 usw.

[4]) Reichs-Zentralblatt 1878 S. 403.

Diese Angaben mögen genügen, um festzustellen, daß in der Sprache der Zoll- und Steuergesetze des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches die Ausdrücke „Verwaltungsvorschriften", „Ausführungsbestimmungen" usw. alle die gleiche Bedeutung haben, daß sie nicht den Gegensatz zu „Rechtsvorschriften" bedeuten, also im materiellen Sinne Vorschriften für die Verwaltungsbehörden bezeichnen wollen, sondern daß sie den Gegensatz zum Gesetze bilden, also die formelle Bedeutung haben als staatliche Anordnungen in anderer als der gesetzlichen Form.

Hiergegen wird von Laband[1]) geltend gemacht, daß bei den zum Vereinszollgesetz ergangenen „Verwaltungsvorschriften" der Rechtssatz, nämlich die für die Übertretung der „Verwaltungsvorschriften" angedrohte Strafe, durch das Gesetz selbst sanktioniert werde, daß also die Regulative insoweit die ihm innewohnende Kraft von Rechtsvorschriften dem Gesetze selbst verdankten. Dies zugegeben, so ist damit unsere Ansicht keineswegs widerlegt. Denn wie wir oben an Beispielen darzutun uns bemüht haben, ist ja die Androhung der Strafe keineswegs der einzige Rechtssatz, den die Regulative enthalten. Allen übrigen Rechtssätzen der Regulative gegenüber ist aber das Vereinszollgesetz nicht ein Blankettgesetz, welches die Rechtsverbindlichkeit auf sie ausstrahlt, sondern diese Rechtssätze sind selbständiger Inhalt der „Verwaltungsvorschriften". Wenn Laband als weiteren Beweis gegen unsere Ansicht anführt, daß die zu den Zoll- und Steuergesetzen erlassenen Ausführungsbestimmungen, soweit sie Rechtssätze enthielten, auf spezieller gesetzlicher Delegation beruhten, so können wir hierin nichts gegen unsere Behauptung erblicken. Denn es dreht sich hier zunächst nur darum, welchen Sinn die Ausdrücke „Verwaltungsvorschriften", „Ausführungsbestimmungen" usw. in der Zoll- und Steuergesetzgebung

[1]) Reichsstaatsrecht a. a. O., Bd. II, S. 85 f.

haben, und dieser Sinn bleibt derselbe, gleichgültig, ob die Ausführungsbestimmungen auf spezieller oder allgemein erteilter Ermächtigung beruhen. Er ist jedenfalls nicht gleichbedeutend mit demjenigen, welchen das Wort „Verwaltungsverordnung“ in der Theorie Labands erhalten hat.

Aber Arndt erbringt für die Behauptung, daß der Ausdruck „Verwaltungsvorschriften“ im Sinne der Zoll- und Steuergesetzgebung den Gegensatz zum formellen Gesetze bedeutet, auch noch weitere Beweise; einen solchen liefert ihm zunächst eine geschichtliche Betrachtung. Die Zollvereinigungsverträge sowie die Verträge über gleichmäßige Besteuerung gewisser Gegenstände, so führt er aus[1]), hätten regelmäßig aus drei Dokumenten, dem offenen Vertrage, den Separatartikeln und dem Schlußprotokoll bestanden. Hiervon sei immer nur der erstere als Gesetz angesehen und demgemäß in den einzelnen Vertragsländern nach erfolgter Zustimmung der Volksvertretung in derselben Weise, wie die Gesetze, veröffentlicht worden; den Separatartikeln und dem Schlußprotokolle sei nur „administrativer“ oder „reglementärer“ Charakter beigemessen und beide seien nicht als Gesetze angesehen worden, obwohl sie anerkanntermaßen auch zahlreiche Rechtsvorschriften enthielten. „Was dauernd binden sollte, sagt Arndt[2]), war regelmäßig als Gesetz fixiert, was, wie Kontrollmaßregeln, aber mehr vorübergehend sein sollte und in Ansehung dessen die Vereinsregierungen ihren Landesvertretungen gegenüber sich freie Hand zu Abänderungen oder Zusätzen vorbehalten wollten, wurde eben deshalb als administrative Vorschrift behandelt“. Sonach kommt Arndt zu dem Ergebnis, daß Gesetz im Sinne der in Rede stehenden Verträge nicht das war, was Rechtsregeln aufstellte, sondern was formell als Gesetz zustande gekommen war, Verwaltungsvorschrift dagegen nicht

[1]) und [2]) Verordnungsrecht a. a. O. S. 43f. und 44.

das, was keine Rechtsnormen aufstellte, sondern was nicht in der Form der Gesetze zustande gekommen war.

Wenn Laband[1]) hiergegen geltend macht, daß zu einer formellen Unterscheidung von gesetzlichen und verordnungsmäßigen Vorschriften für den Zollverein keine Veranlassung vorgelegen habe, da er für seine Anordnungen überhaupt nur eine Form, nämlich die des Staatsvertrages, hatte, so kann dem nach unseren obigen Ausführungen nicht beigestimmt werden. Allerdings stand dem Zollverein für seine Anordnungen nur die Form des Staatsvertrages zur Verfügung; aber innerhalb dieser Verträge unterschied man, wie oben dargelegt, zwischen gesetzlichen und verordnungsmäßigen Bestandteilen — freilich nicht im Sinne von Labands Theorie.

Weiterhin führt Arndt[2]) an, daß auch in den Zoll- und Steuervereinigungsverträgen der Ausdruck „Verwaltungsvorschriften" den Gegensatz zum formellen Gesetz gebildet habe, und daß überhaupt nach dem allgemeinen Sprachgebrauche der Gesetze und des Staatsrechts der Verwaltungsweg den Gegensatz zum Gesetzgebungswege, ohne Rücksicht auf den Inhalt der erlassenen Anordnungen, bilde. In seinem Reichsstaatsrecht bemerkt er[3]) hierzu: Unter „Verfassungsvorschriften" versteht man nicht Vorschriften, welche für die Verfassung, sondern solche, welche von (in) der Verfassung gegeben sind. Gesetzesvorschriften sind nicht solche, welche für die Gesetzgebung gelten sollen, und nach denen sich die gesetzgebenden Faktoren zu richten haben, sondern Vorschriften, welche vom Gesetzgeber erlassen sind. Ebenso sind Verwaltungsvorschriften nicht solche, welche nur für die Verwaltungsbehörden gelten wollen, sondern solche, welche von der Verwaltung, im Gegensatze zur Ver-

[1]) Reichsstaatsrecht a. a. O. Bd. IV, S. 420 f.

[2]) Verordnungsrecht a. a. O. S. 45 f.

[3]) a. a. O. S. 200 f.

fassung und Gesetzgebung, aufgestellt sind.“ Laband[1]) erklärt dies teilweise für „sinnlos“ und behauptet seinerseits, daß „nach der Logik und dem Sprachgebrauch Verfassungsvorschriften Vorschriften sind, welche die Staatsverfassung betreffen; Rechtsvorschriften Vorschriften, welche das Recht betreffen, und dementsprechend Verwaltungsvorschriften Vorschriften, welche die Verwaltung betreffen“. Wir können nicht anerkennen, daß durch derartige Wortspiele irgend etwas für oder gegen eine wissenschaftliche Untersuchung gewonnen werden kann; man könnte z. B. ebenso gut sagen: Verfassungsvorschriften sind Vorschriften der Verfassung, Gesetzesvorschriften sind Vorschriften der Gesetze, Verwaltungsvorschriften sind Vorschriften der Verwaltung, ohne daß hierdurch wirklich etwas bewiesen wird.

Aber auch abgesehen hiervon darf durch das beigebrachte Material, dem Arndt[2]) sogar noch verschiedene andere Argumente hinzufügt, der Beweis als geliefert angesehen werden, daß nach dem Sprachgebrauche der Zoll- und Steuergesetzgebung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins der Ausdruck „Verwaltungsvorschriften“ und der mit ihm im Sinne übereinstimmende Ausdruck „Ausführungsbestimmungen“ nicht die Bedeutung haben, welche Laband und die mit ihm übereinstimmenden Schriftsteller dem Begriffe „Verwaltungsverordnung“ beigelegt haben, indem sie dieselbe als eine Anordnung lediglich innerhalb des Verwaltungsapparates kennzeichnen, die auf den aktuellen Rechtsstand der Untertanen ohne Wirkung ist. Nein, nicht als materieller Begriff, als Gegensatz zur Rechtsverordnung, sondern als formeller Begriff, als Gegensatz zum formellen Gesetz, muß die „Verwaltungsvorschrift“ der Zoll- und Steuergesetze aufgefaßt werden, als eine Form.

---

[1]) Reichsstaatsrecht a. a. O. Bd. IV, S. 421 f. Anm. 2.

[2]) Verordnungsrecht a. a. O. S. 47—57.

in der die staatlichen Anordnungen erlassen werden im Gegensatze zu der Form des Gesetzes.

Dieser Begriff der „Verwaltungsvorschrift" deckt sich vollkommen mit dem von uns am Eingange dieser Arbeit für das Reichsrecht ermittelten Begriffe der Verordnung, den wir durch Gegenüberstellung mit dem Gesetzesbegriffe gefunden hatten, und der sich charakterisierte als rein formeller Begriff, nämlich als staatliche Anordnung — ohne Rücksicht auf ihren Inhalt — die nicht in Gesetzesform ergangen ist.

Wir kommen sonach zu dem Ergebnis, daß dem Bundesrate des Norddeutschen Bundes durch Artikel 37 in Verbindung mit Artikel 35 der Verfassung dieses Bundes ein Verordnungsrecht erteilt war zur Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung auf dem Gebiete des Zoll- und Steuerwesens, ein Recht, welches ihm auch in der Praxis niemals bestritten worden ist. Wie wir bereits oben dargelegt haben, ist dieses Recht des Bundesrats des Norddeutschen Bundes durch Artikel 7 Ziffer 2 der Reichsverfassung für den Bundesrat des Deutschen Reiches verallgemeinert worden, und zwar ist diese Verallgemeinerung erfolgt, ohne daß dadurch „eine materielle Änderung des Bestehenden herbeigeführt ist", das bedeutet, daß dem Bundesrate des Reiches die Befugnis zum Erlaß von Ausführungsbestimmungen bezüglich aller Reichsgesetze in demselben Umfange zustehen sollte, wie sie dem Norddeutschen Bundesrate bezüglich der Zoll- und Steuergesetze beigelegt war. Und so ergibt sich denn für den Bundesrat des Deutschen Reiches als notwendige Schlußfolgerung, daß ihm durch Artikel 7 Ziffer 2 der Reichsverfassung die Ermächtigung allgemein erteilt ist, die zu den Reichsgesetzen erforderlichen allgemeinen[1]) Ausführungsverordnungen zu

[1]) Über die Bedeutung dieses Wortes und des Begriffes „Einrichtungen" in Artikel 7 Ziffer 2 der Reichsverfassung unten.

erlassen, daß also dem Bundesrate durch die Verfassung des Deutschen Reichs ein unselbständiges Verordnungsrecht zur Ausführung der Reichsgesetze ganz allgemein gegeben worden ist.

Daß die Reichsverfassung selbst mit dem Ausdrucke „Verwaltungsvorschriften" nicht einen materiellen Sinn verbindet, sondern darunter die im Verordnungswege zu Stande gekommenen Anordnungen ohne Rücksicht auf ihren Inhalt versteht, erhellt unverkennbar aus Artikel 38 Absatz 2 Ziffer 1 in Verbindung mit Absatz 1. Denn dort ist vorgeschrieben, daß von dem zur Reichskasse fliessenden Ertrage der Zölle abzuziehen sind die „auf Gesetzen oder allgemeinen Verwaltungsvorschriften beruhenden Steuervergütungen und Ermäßigungen". Solche „Verwaltungsvorschriften", welche die Vergütung oder Ermäßigung von Steuern zulassen, sind aber Rechtsverordnungen im Sinne Labands, die in die Rechtssphäre der Untertanen eingreifen und diesen einen Anspruch gewähren, nicht nur Anweisungen an die Behörden, woraus sich wiederum ergibt, daß die „Verwaltungsvorschrift" der Reichsverfassung nicht identisch ist mit der Verwaltungsverordnung der Theorie Labands[1]).

§ 9.

Inhalt der Verordnungen des Bundesrats.

Nachdem wir sonach festgestellt haben, daß dem Bundesrate des Deutschen Reiches durch die Reichsverfassung eine allgemeine Ermächtigung zum Erlaß von Verordnungen, das sind für uns staatliche Anordnungen in anderer als der Gesetzesform, zur Ausführung der Reichsgesetze erteilt ist,

[1]) Auch das Oberverwaltungsgericht gebraucht des öfteren den Ausdruck Verwaltungsvorschriften in dem Sinne als Vorschriften der Verwaltung, im Gegensatz zu Gesetzesvorschriften, so z. B. in seiner Entscheidung a. a. O. Bd. 37 S. 454 ff.

werfen wir die Frage auf, welche Gegenstände diese Ausführungsverordnungen zu ihrem Inhalt haben können.

Es ist bereits erwähnt, daß Laband und die mit seiner Ansicht übereinstimmenden Schriftsteller — diese wenigstens zum größten Teil — die allgemeine Ermächtigung des Bundesrats zum Erlaß von Ausführungsverordnungen gemäß Artikel 7 Ziffer 2 der Reichsverfassung auf die sogenannten Verwaltungsordnungen beschränken, das sind Verordnungen, welche nur innerhalb des Verwaltungsapparates Rechtswirkungen erzeugen, nicht gegen Dritte[1]). Den Erlaß von Rechtsverordnungen dagegen, das sind solche, „welche mit Gebot oder Verbot an die Untertanen sich wendend in deren aktuellen Rechtsstand eingreifen“[2]), gestattet Laband dem Bundesrate nur auf Grund ausdrücklicher in einem Gesetze erteilter Ermächtigung[3]).

Indessen nicht alle Vertreter der Theorie Labands stimmen in diesem Punkte mit ihm überein. So sagt z. B. Meyer[4]) mit Bezug auf Artikel 7 Ziffer 2 der Reichsverfassung: „Die Bestimmungen dieses Artikels können, trotzdem ihr Wortlaut („Verwaltungsvorschriften“) dafür zu sprechen scheint, nicht bloß auf Verwaltungsverordnungen bezogen werden“. Dann fährt er fort: „Das Recht des

---

[1]) Vgl. Laband Reichsstaatsrecht a. a. O. Bd. II, S. 185.

[2]) Anschütz, Die gegenwärtigen Theorieen a. a. O. S. 19.

[3]) Das Reichsgericht (vgl. Hubrich a. a. O. S. 24ff.) neigt der Auffassung zu, daß der Bundesrat auf Grund von Artikel 7 Ziffer 2 keine Rechtsvorschriften erlassen dürfe, ohne indessen die Ansicht Labands völlig zu teilen. So hat es z. B. in seiner Entscheidung vom 30. November 1894 (Entscheidungen in Zivilsachen a. a. O. Bd. 34) einer auf Grund von Artikel 7 Ziffer 2 der Reichsverfassung erlassenen Bundesratsverordnung vom 5. Juli 1888 (Reichs-Zentralblatt a. a. O. 1888 S. 617), enthaltend Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Erhebung einer Abgabe von Salz, maßgebende Bedeutung zuerkannt, obwohl diese Verordnung zahlreiche Rechtsvorschriften enthält.

[4]) Meyer-Anschütz, Deutsches Staatsrecht a. a. O. S. 604 Anm. 13.

Bundesrates, Ausführungsverordnungen zu erlassen, besteht sowohl in Bezug auf solche Gegenstände, welche der Gesetzgebung und der Verwaltung des Reiches unterliegen, als in Bezug auf solche, welche zwar reichsgesetzlich geregelt sind, hinsichtlich deren aber die Verwaltung den Einzelstaaten vorbehalten ist".

Die Gegner Labands sind fast ausnahmslos der Ansicht, daß die allgemeine Ermächtigung des Bundesrats aus Artikel 7 der Reichsverfassung zum Erlaß von Ausführungsbestimmungen auch die Befugnis mit enthalte, Rechtsverordnungen zu erlassen, welche in die Rechtssphäre der Untertanen eingreifen[1]). Dieser Ansicht sind auch wir. Da nach unseren Feststellungen der Ausdruck „Verwaltungsvorschriften" in Artikel 7 der Reichsverfassung lediglich eine Form für die Ausführungsverordnungen des Bundesrats kennzeichnet, eine Beschränkung hinsichtlich des Inhaltes auf die sogenannten Verwaltungsverordnungen aber nicht bezweckt, da sich ferner in der Reichsverfassung eine solche Beschränkung auch sonst nirgends findet, so darf mit Recht angenommen werden, daß sich die allgemein erteilte Befugnis des Bundesrats zum Erlaß von Ausführungsverordnungen sowohl auf die Rechtsverordnungen wie auf die Verwaltungsverordnungen erstreckt[2]). Kraft dieser allgemeinen Ermächtigung ist daher der Bundesrat befugt, im Wege der Verordnung Rechtsvorschriften zu erlassen, welche nicht nur die Untertanen, sondern auch die Gerichte binden, er ist ferner befugt, Anordnungen auf dem Gebiete der

[1]) Zorn in Hirths Annalen a. a. O. S. 311, Arndt Verordnungsrecht a. a. O. S. 85, u. a.; ebenso nimmt Löning Verwaltungsrecht a. a. O. S. 220 f an, daß die vom Bundesrate gemäß Artikel 7 Ziffer 2 der Reichsverfassung erlassenen Verordnungen sich auch an die Untertanen richten können.

[2]) So auch Rosenberg in Hirths Annalen 1902 a. a. O. S. 16; Zorn in Hirths Annalen 1885 a. a. O. S. 313 ff; Bornhak, Preuß. Staatsrecht a. a. O. S. 446 ff.

Verwaltung zu treffen, welche den Behörden und Beamten für gewisse Fälle ein bestimmtes Verhalten vorschreiben, er ist endlich auch befugt, die Organisation von Behörden anzuordnen. Diese letztere Befugnis drückt Artikel 7 der Reichsverfassung aus mit den Worten: „Der Bundesrat beschließt über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen ..... Einrichtungen". Denn zur Ausführung von Gesetzesvorschriften sind Behörden und Beamte erforderlich, und diese werden, soweit in Reichsgesetzen nichts anderes bestimmt ist, vom Bundesrat im Verordnungswege organisiert und mit Dienstanweisungen ausgestattet[1])[2]).

Bei allen diesen Verordnungen des Bundesrates ist indessen zu beachten, daß sie nur ergehen dürfen zur Ausführung von Reichsgesetzen, also nur dann, wenn die betreffende Materie, die sie zum Gegenstande haben, bereits durch Reichsgesetz geregelt ist. Hieraus folgt wiederum, daß sie nur intra legem, nicht praeter oder contra legem sein dürfen, ein Erfordernis, das für das Reichsrecht wohl von allen Schriftstellern angenommen wird. Denn das Wort „Ausführung" bedeutet einerseits „Detaillierung, Entwicklung, Entfaltung, so wie man von der Ausführung eines skizzierten Gemäldes oder eines kurz angedeuteten Gedankens spricht"[3]), woraus schon hervorgeht, daß die Ausführung innerhalb der von dem auszuführenden Gesetze gezogenen Schranken erfolgen muß. Andererseits kann aber auch der Ausdruck „Ausführung eines Gesetzes" die Anwendung oder Handhabung desselben bedeuten, so wie man die Erfüllung eines Befehles oder Auftrages die Ausführung desselben nennt"[4]).

[1]) So auch v. Seydel Kommentar a. a. O. S. 142f.

[2]) Eine solche Verordnung ist z. B. die Dienstanweisung, betreffend die Einziehung und Berechnung der für die Geschäfte des Reichsgerichts in Ansatz zu bringenden Kosten vom 21. Juni 1879, Reichs-Zentralblatt 1879 S. 473.

[3]) und [4]) Laband Reichsstaatsrecht a. a. O. Bd. II S. 81.

Daß sich die zu diesem Zwecke ergehenden Bundesratsverordnungen intra legem halten müssen, bedarf keiner besonderen Betonung.

Zu beachten ist ferner, daß die vom Bundesrate zu den Reichsgesetzen zu erlassenden Ausführungsverordnungen „erforderlich" sein müssen. Inwieweit dies der Fall ist, dürfte dem Ermessen des Bundesrats anheimgestellt sein.

Endlich ist hinsichtlich des Inhaltes der Bundesratsverordnungen zu beachten, daß dem Bundesrate durch Artikel 7 der Reichsverfassung nur die Ermächtigung zum Erlaß von „allgemeinen" Ausführungsverordnungen erteilt ist. Dies bedeutet, daß die Verordnungen des Bundesrats sich auf das ganze Reichsgebiet erstrecken und nicht nur für einzelne Staaten desselben erlassen werden sollen. Sind für einzelne Bundesstaaten des Deutschen Reiches Verordnungen zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlich, so werden sie von den Einzelregierungen erlassen, jedoch nur auf Grund ausdrücklicher reichsgesetzlicher Ermächtigung.[1])

Bei der Erörterung der Streitfrage, ob die vom Bundesrat auf Grund der allgemeinen Ermächtigung des Artikels 7 der Reichsverfassung erlassenen Verordnungen auch Rechtsvorschriften zum Gegenstande haben dürfen, bemerkt Laband[2]): „Nur hält er (Arndt) nicht eine spezielle Delegation in dem einzelnen Gesetze für erforderlich, sondern erblickt in dem Artikel 7, Absatz 2 (soll heißen Ziffer 2) der Reichsverfassung eine generelle Ermächtigung auch zum Erlaß von Rechtsvorschriften. Da es nun üblich geworden ist, in allen Reichsgesetzen, die dazu irgend Veranlassung geben, spezielle Ermächtigungen zum Erlaß von Ausführungsvorschriften zu erteilen, so ist die praktische Differenz

[1]) So auch Arndt Verordnungsrecht a. a. O. S. 92; v. Seydel Kommentar a. a. O. S. 141.

[2]) Reichstaatsrecht a. a. O. Bd. II, S. 85, Anm. 2.

zwischen der von Arndt verfochtenen Lehre und der hier verteidigten nicht so bedeutend, als es vielleicht den Anschein hat". Es ist richtig, daß die Praxis, besonders in neuerer Zeit, immer mehr dazu neigt, in diejenigen Gesetze, welche Ausführungsverordnungen erforderlich machen, spezielle Delegationen des Rechts zum Erlaß derselben aufzunehmen; so finden sich denn auch in zahlreichen Gesetzen ausdrückliche Bestimmungen, durch welche der Bundesrat zum Erlaß von Ausführungsverordnungen speziell ermächtigt wird. Eine derartige Praxis ist nur zu bedauern, denn sie kann leicht dazu führen, ein verfassungsmäßiges Recht des Bundesrates, welches diesem schon jetzt von der Staatswissenschaft zum Teil bestritten wird, noch mehr zu verwischen und damit die Rechte der zum gemeinschaftlichen Träger der Reichssouveränität vereinigten Deutschen Regierungen zu Gunsten der Machterweiterung des Reichstages einzuschränken, ein Bestreben, das von verschiedenen politischen Parteien unserer Zeit geflissentlich beobachtet wird.

Was nun die Handhabung des Verordnungsrechtes durch den Bundesrat anbetrifft, so bedarf es einer Anführung von Beispielen für solche Fälle, in denen der Bundesrat auf Grund spezieller gesetzlicher Ermächtigung sowohl Rechts- wie Verwaltungsverordnungen im Sinne der Theorie Labands erlassen hat, nicht. Wie schon bemerkt, haben zahlreiche Gesetze besonders der neueren Zeit den Bundesrat speziell zum Erlaß von Ausführungsverordnungen ermächtigt, und die daraufhin ergangenen Verordnungen sind meistens im Zentralblatt für das Deutsche Reich, teilweise auch in anderen Organen veröffentlicht. Dagegen dürfte es angezeigt sein, einige Beispiele dafür anzuführen, daß der Bundesrat auch auf Grund der allgemeinen Ermächtigung des Artikels 7 der Reichsverfassung ein Verordnungsrecht ausgeübt und sich dabei nicht auf Anordnungen für die Behörden beschränkt, sondern mit seinen

Verordnungen vielfach in den Rechtsstand der Untertanen eingegriffen hat.

Hierher gehören die „Bestimmungen" vom 22. Februar 1875[1]) zur Ausführung des Militärpensionsgesetzes nebst Nachtrag vom 9. Mai 1877[2]), welche gleich mit den Worten beginnen: „Pensionsempfänger . . . müssen die Abhebung ihrer Pension im Inlande . . . bewirken." Weiterhin gehört hierher die Instruktion zur Strandungsordnung vom 24. November 1875[3]), deren § 5 bestimmt, daß Rheder und Versicherer eines in Seenot geratenen Schiffes berechtigt sind, sich an der Hülfeleistung zu beteiligen, daß sie dann aber den Anordnungen des Strandvogts Folge zu leisten haben.

Diese Verordnungen betonen selbst, daß sie vom Bundesrat ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung auf Grund der ihm allgemein durch Artikel 7 Ziffer 2 der Reichsverfassung erteilten Ermächtigung erlassen worden sind; sie enthalten — wie dargelegt — Rechtsvorschriften, sind verbindlich nicht nur für die Behörden, sondern auch für die Untertanen, und in der Praxis stets als verbindlich behandelt worden.

§ 10.

Zustandekommen, Wirkung und Aufhebung der Verordnungen des Bundesrats.

Zum Zustandekommen einer Bundesratsverordnung ist zunächst ein Beschluß des Bundesrats erforderlich; dies ergibt sich schon aus dem Wortlaut des Artikels 7 Ziffer 2 der Reichsverfassung: „Der Bundesrat beschließt über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen . . ." Die Beschlußfassung erfolgt, wie bei den Gesetzesvorschlägen, mit einfacher

[1]), [2]), [3]) Reichs-Zentralblatt a. a. O. 1875 S. 142; 1877 S. 252 und 1875 S. 750.

Majorität, wobei jedoch zu bemerken ist, daß gemäß Artikel 37 der Reichsverfassung bei der Beschlußfassung über Verordnungen in Zoll- und Steuersachen die Stimme des Präsidiums den Ausschlag gibt, wenn sie sich für Aufrechterhaltung der bestehenden Vorschrift oder Einrichtung ausspricht, — eine Bestimmung, die das sogenannte Veto des Präsidiums bezüglich der Verordnungen auf dem Gebiete des Zoll- und Steuerwesens begründet.

Die Ausfertigung der Bundesratsverordnungen erfolgt durch den Vorsitzenden des Bundesrats, d. i. gemäß Artikel 15 der Reichsverfassung der Reichskanzler, der sich hierin jedoch durch ein anderes Mitglied des Bundesrats vertreten lassen kann (Reichsverfassung Artikel 15 Absatz 2), eine Befugnis, von der in der Praxis auch häufig Gebrauch gemacht wird.[1]) „Die Ausfertigung der Verordnung hat, wie Laband[2]) bemerkt, die Wirkung, daß sie die Ordnungsmäßigkeit des formellen Verfahrens authentisch bekundet".

Dies alles ist unbestritten.

Aber die Verordnungen bedürfen, um wirksam zu werden, der Verkündigung; wie diese zu erfolgen hat, darüber herrscht in Theorie und Praxis große Meinungsverschiedenheit.

Laband und die mit seiner Theorie übereinstimmenden Schriftsteller unterscheiden, und müssen dies, um konsequent zu bleiben, auch hinsichtlich der Verkündigung wieder zwischen Rechts- und Verwaltungsverordnungen. Die ersteren enthalten Rechtssätze, sie sind also — nach der Theorie vom Gesetz im materiellen und formellen Sinne, — materielle Gesetze. Da nun Artikel 2 der Reichsverfassung vorschreibt, daß „die Reichsgesetze ihre verbindliche Kraft durch ihre Verkündigung von Reichswegen erhalten, welche vermittelst

[1]) z. B. bei Ausfertigung der Schiffsvermessungsordnung vom 5. Juli 1872.

[2]) Reichsstaatsrecht a. a. O. Bd. II, S. 97.

eines Reichsgesetzblattes geschieht", so kommt Laband[1]) zu dem Ergebnis, daß die Rechtsverordnungen des Bundesrats im Reichsgesetzblatte verkündigt werden müssen, um verbindliche Kraft zu erlangen.

Anders liegt nach Laband[2]) die Sache bei der Verwaltungsordnung; bei ihr ist keine Verkündigung erforderlich, sondern nur eine Behändigung oder Insinuation. Es genügt, daß sie den Behörden, denen sie Vorschriften gibt, bekannt gemacht wird, sei es durch schriftliche Zufertigung, sei es „durch den Druck in solchen Amtsblättern, welche die Behörden zu halten verpflichtet sind"[3]).

Diese Auffassung, die vom Standpunkte der Theorie Labands als durchaus konsequent und folgerichtig bezeichnet werden muß[4]), können wir nach unserer Auffassung von dem Begriff und Wesen der Verordnungen des Reichsrechts nicht teilen. Da wir, wie oben dargelegt, in dem Verordnungsbegriffe der Verfassung des Deutschen Reiches eine Form für das Zustandekommen staatlicher Willensakte — ohne Bezug auf deren Inhalt — erblicken, so kennen wir auch für die Verkündigung der Reichsverordnungen keinen Unterschied nach ihrem Inhalte. Die Reichsverfassung enthält Vorschriften darüber, wie die Verordnungen des Bundesrats zu verkündigen sind, nicht; daß indessen eine Verkündigung erforderlich ist, ergibt sich aus der Natur der Sache selbst. Denn die in den Verordnungen enthaltenen staatlichen Anordnungen bedürfen, um wirksam werden zu können, unbedingt der Veröffentlichung; sie müssen denjenigen, an die sie sich richten, bekannt gegeben werden. Bei dem völligen Schweigen der Reichsverfassung über die Art und Weise, in der dies zu geschehen hat,

---

[1]), [2]) und [3]) Reichsstaatsrecht a. a. O. Bd. II, S. 101, S. 185 und S. 185.

[4]) Übrigens nicht alle Anhänger Labands haben dessen Theorie mit gleicher Konsequenz durchgeführt, vgl. z. B. Rosin Polizeiverordnungsrecht a. a. O. S. 256.

rechtfertigt sich daher die Annahme, daß es dem Bundesrate freigestellt werden soll, in welcher Weise er seine Verordnungen zur Kenntnis derer bringen will, die sie angehen, vorausgesetzt, daß nicht etwa in dem Gesetze, zu dessen Ausführung die Verordnung ergeht, eine Vorschrift hinsichtlich deren Verkündigung enthalten ist[1]). Demgemäß ist der Bundesrat ermächtigt, seine Verordnungen in jedem ihm hierzu geeignet erscheinenden Organe zu verkündigen, so z. B. im Reichsgesetzblatte, welches zwar zunächst für die Verkündigung „sämtlicher Bundesgesetze (Artikel 2 der Verfassungsurkunde des Norddeutschen Bundes) und Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidiums“[2]) bestimmt ist, dabei aber nicht die Aufnahme von Bundesratsverordnungen, wie Haenel[3]) annimmt, ausschließt. Die Verkündigung kann ferner erfolgen z. B. in dem Zentralblatt für das Deutsche Reich, und in diesem Organe werden auch tatsächlich wohl die meisten Verordnungen des Bundesrats veröffentlicht. In jedem Jahrgange des Zentralblattes finden sich so zahlreiche Verkündigungen von Bundesratsverordnungen, daß sich die Anführung von Beispielen erübrigt.

Aber damit sind für den Bundesrat die Möglichkeiten der Verkündigung seiner Verordnungen nicht erschöpft; wie die Praxis des Bundesrats zeigt, veröffentlicht er seine Verordnungen teilweise auch in anderen ihm hierzu geeignet erscheinenden Organen, ja teilweise sogar durch direkte Mitteilung an diejenigen, die sie angehen. In diesem Sinne hat auch das Reichsgericht in seinen Entscheidungen vom 25. November 1897 und vom 26. März 1901 zu der Streit-

---

[1]) So auch Arndt Verordnungsrecht a. a. O. S. 198ff.

[2]) Verordnung, betreffend die Einführung des Bundesgesetzblattes für den Norddeutschen Bund vom 26. Juli 1867, Bundesgesetzblatt 1867 Seite 24.

[3]) Studien a. a. O. Teil II, Heft 1, S. 89.

frage Stellung genommen[1]), in denen ausgeführt wird, daß die Verkündigung im Reichsgesetzblatte nach Artikel 2 der Reichsverfassung nur für Reichsgesetze vorgeschrieben sei. Unter diesen seien aber nur solche legislatorische Akte zu verstehen, die mit Zustimmung des Bundesrats und des Reichstages vom Kaiser ausgefertigt und verkündigt werden. Wenn nun auch zuzugeben sei, daß die Rechtsverordnungen des Bundesrats in der Wirkung den Reichsgesetzen gleichständen, so könnten sie dennoch nicht auch in Bezug auf ihren formellen Bestand ihnen gleichgestellt werden. Beim Fehlen einer verfassungsmäßigen Formvorschrift für die Verkündigung der Rechtsverordnungen des Bundesrats habe dieser hierin freie Hand, könne also auch die Veröffentlichung z. B. durch das Zentralblatt für das Deutsche Reich beschließen. Dieses sei, da es unter Redaktion der obersten Reichsbehörde stehe, besonders geeignet, „dem Zwecke der amtlichen Verkündigung, d. h. der Ermöglichung allgemeiner und zuverlässiger Kenntnisnahme zu genügen“[2]). Mit diesen letzten Worten verwirft das Reichsgericht zugleich die Behauptung Labands[3]), daß eine Veröffentlichung im Zentralblatte dem Begriffe der Verkündigung widerspreche[4]).

---

[1]) Entscheidungen in Zivilsachen a. a. O., Bd. 40, S. 68 ff., Bd. 48, Seite 84 ff.

[2]) Bd. 40 a. a. O. S. 76.

[3]) Reichsstaatsrecht a. a O. Bd. II, S. 99 f.

[4]) Es ist schon oben darauf hingewiesen, daß weder Laband noch Arndt für berechtigt erachtet werden können, aus der bisherigen Rechtsprechung des Reichsgerichts den Schluß zu ziehen, daß der höchste Gerichtshof sich auf den Boden ihrer Theorie stelle. Die hier angezogenen Entscheidungen sprechen wiederum gegen Laband. Denn wenn das Reichsgericht sich der Theorie vom Gesetze im materiellen und formellen Sinne angeschlossen und die Rechtsverordnungen für Gesetze im materiellen Sinne der Labandschen Theorie erklärt hätte, dann würde es auch keinen Anstand genommen haben, ebenso wie Laband, konsequenter Weise die Schlußfolgerung zu ziehen, daß die Rechtsverordnungen im Reichsgesetzblatte verkündigt werden müssen.

Tatsächlich sind, wie bereits erwähnt, die meisten Verordnungen des Bundesrats nicht im Reichsgesetzblatte, sondern in anderer Weise verkündigt worden. Soweit dieselben Rechtsvorschriften enthalten, sind sie deshalb nach Laband ungültig, d. h. sie binden die Untertanen nicht. Sie können höchstens, soweit dies dem Sinne nach möglich ist, als Verwaltungsverordnungen im Sinne der Theorie Labands aufgefaßt werden, welche nur die Behörden verpflichten.

Dieses Resultat — die notwendige Folge der Labandschen Theorie — ist äußerst unbefriedigend. Dem Bundesrate macht es den Vorwurf, daß er in zahlreichen Fällen seine Zuständigkeit überschritten habe; es erklärt einen großen Teil der vom Bundesrate geleisteten Arbeit für nichtig oder doch wenigstens nicht in dem beabsichtigten Umfange für gültig. Dagegen kommen wir nach unserer Ansicht, die zu ihrer Grundlage die Reichsverfassung hat, zu dem zufriedenstellenden Ergebnis, daß den Ausführungsverordnungen des Bundesrats, gleichgültig, welchen Inhalt sie haben, wegen der Art ihrer Verkündigung die Gültigkeit nicht abgesprochen werden kann.

Was nun die Wirkung der Verordnungen des Bundesrats anbetrifft, so unterscheidet man zwischen unmittelbarer und mittelbarer Wirkung. Als unmittelbar wird die Wirkung dann bezeichnet, wenn die Verordnungen schon durch ihren Erlaß von Reichswegen nicht nur für die Einzelstaaten, sondern auch für deren Untertanen und Behörden, d. h. überhaupt für diejenigen Kreise, für die sie bestimmt sind, wirksam werden; als mittelbar wirkend dagegen sind die Verordnungen anzusehen, wenn durch sie zunächst nur die Einzelstaaten zur Verkündigung derselben verpflichtet werden, deren Untertanen bezw. Behörden aber erst nach ihrer Verkündigung durch die Einzelstaaten.

Es herrscht in der staatsrechtlichen Literatur beinahe

Einstimmigkeit darüber, daß das Verordnungsrecht des Bundesrats des Deutschen Reiches ein unmittelbares ist. Widerspruch hiergegen ist indessen erhoben worden von Haenel[1]), dessen Ausführungen Arndt[2]) zutreffend widerlegt. Die Annahme eines nur mittelbaren Verordnungsrechtes widerspricht auch durchaus dem Wesen eines Bundesstaates, wie wir es oben dargetan haben. Im Staatenbunde, der als völkerrechtliches Gebilde Machtmittel nur gegen seine Mitglieder, das sind die vertragschließenden Staaten, nicht aber gegen deren Untertanen hat, wirken die Verordnungen ebenso, wie die Gesetze, nur mittelbar, d. h. sie verpflichten Behörden und Untertanen erst auf Grund ihrer Verkündigung in den Einzelstaaten. Dem Wesen des Bundesstaates dagegen, der als selbständige über den Einzelstaaten schwebende Rechtspersönlichkeit staatsrechtlicher Natur aus eigenem Rechte befugt ist, auch in die Rechtssphäre der Untertanen einzugreifen[3]), entspricht, ebenso, wie hinsichtlich der Gesetze, so auch hinsichtlich der Verordnungen eine unmittelbare Wirkung. So und nicht anders hat denn der Bundesrat auch das ihm zustehende Verordnungsrecht stets gehandhabt; die von ihm erlassenen und verkündigten Verordnungen sind, ohne daß eine nochmalige Verkündigung durch die Einzelstaaten erfolgt wäre, in der Praxis stets als verbindlich für die Behörden und Untertanen behandelt worden.

Endlich noch einige Worte über die Aufhebung der Verordnungen. Daß eine Verordnung durch ein Gesetz aufgehoben werden kann, versteht sich von selbst und bedarf keiner weiteren Begründung: die Aufhebung kann ausdrücklich geschehen oder stillschweigend, indem das Gesetz über das in der Verordnung behandelte Gebiet abweichende

[1]) Studien Teil II Heft 1 a. a. O. S. 71 ff.
[2]) Verordnungsrecht a. a. O. S. 86 ff.
[3]) Vgl. auch Laband Reichsstaatsrecht a. a. O. Bd. I S. 73.

Bestimmungen trifft. Fraglich kann es nur sein, ob der Bundesrat befugt ist, eine von ihm erlassene Verordnung wiederum im Verordnungswege aufzuheben. Auch diese Frage ist zu bejahen; denn es ist ein allgemein anerkannter Rechtssatz, daß derjenige, der eine Anordnung treffen kann, mangels entgegenstehender gesetzlicher Bestimmung auch berechtigt ist, sie wieder aufzuheben, und es ist demgemäß anzunehmen, daß dem Bundesrate zugleich mit der Ermächtigung zum Erlaß von Verordnungen auch die Befugnis erteilt ist, sie im Verordnungswege wieder aufzuheben oder abzuändern, — die Abänderung ist ja gleichbedeutend mit einer wenigstens teilweisen Aufhebung. Hiermit stimmt wiederum auch die Praxis des Bundesrats überein; so hat er z. B. die schon erwähnten Ein-, Aus- und Durchfuhrverbote nicht nur im Verordnungswege erlassen, sondern, wenn ein Bedürfnis für ihr Fortbestehen nicht mehr vorhanden war, sie wiederum durch Verordnungen, ohne hierzu ausdrücklich ermächtigt zu sein, aufgehoben.

§ 11.

Die Verordnungen des Bundesrats auf dem Gebiete des Eisenbahn- und Seewesens.

Einer besonderen Betrachtung bedürfen einige Verordnungen, welche der Bundesrat nicht zur Ausführung von Reichsgesetzen, sondern zur Ausführung der Reichsverfassung erlassen hat; dies sind zunächst die Verordnungen auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens.

Die Reichsverfassung bestimmt im Artikel 42:

„Die Bundesregierungen verpflichten sich, die Deutschen Eisenbahnen im Interesse des allgemeinen Verkehrs wie ein einheitliches Netz verwalten und zu diesem Behuf auch die neu herzustellenden Bahnen nach einheitlichen Normen anlegen und ausrüsten zu lassen.“

Wie dies geschehen soll, erläutert Artikel 43 der Reichsverfassung dahin:

> „Es sollen demgemäß in tunlichster Beschleunigung übereinstimmende Betriebseinrichtungen getroffen, insbesondere gleiche Bahnpolizei-Reglements eingeführt werden. Das Reich hat dafür Sorge zu tragen, daß die Eisenbahnverwaltungen die Bahnen jederzeit in einem die nötige Sicherheit gewährenden baulichen Zustande erhalten und dieselben mit Betriebsmaterial so ausrüsten, wie das Verkehrsbedürfnis es erheischt".

Auf Grund dieser Verfassungsartikel wurden vom Bundesrat eine Anzahl Verordnungen erlassen, die dann von ihm teilweise wieder aufgehoben bezw. abgeändert worden sind. Von den jetzt noch in Geltung befindlichen, auf Grund der Artikel 42 und 43 der Reichsverfassung erlassenen Bundesratsverordnungen seien hier folgende genannt:

1. Die Betriebsordnung für die Haupteisenbahnen Deutschlands vom 5. Juli 1892[1]);
2. die Signalordnung für die Eisenbahnen Deutschlands vom 5. Juli 1892[2]);
3. die Bahnordnung für die Nebeneisenbahnen Deutschlands vom 5. Juli 1892[3]);
4. die Normen für den Bau und die Ausrüstung der Haupteisenbahnen Deutschlands vom 5. Juli 1892[4])[5]).

Die Rechtsgültigkeit dieser Verordnungen ist sehr bestritten.

---

[1]), [2]), [3]) und [4]) Reichsgesetzblatt 1892 S. 791; S. 733; S. 764 und S. 747.

[5]) Außer den genannten sind noch einige andere Verordnungen auf Grund von Artikel 42, 43 der Reichsverfassung vom Bundesrat erlassen worden.

Haenel[1]) und v. Seydel[2]) erkennen dem Bundesrat ein Recht zum Erlaß der genannten Verordnungen nicht zu und messen diesen Gültigkeit nur insoweit bei, als sie in den Einzelstaaten nach den dort maßgebenden Grundsätzen verkündigt worden sind. Laband erklärt allein „die Normen für den Bau und die Ausrüstung der Haupteisenbahnen" für gültig; auf Grund von Artikel 43 Satz 2 der Reichsverfassung stehe dem Reiche die Befugnis zu, über Bau und Ausrüstung der Eisenbahnen Normativbestimmungen zu erlassen, und das hierfür kompetente Organ sei nach Artikel 7 Ziffer 2 der Reichsverfassung der Bundesrat. Hinsichtlich der übrigen Verordnungen stehe dem Reiche die Befugnis zum Erlaß nicht zu; ihre Gültigkeit sei daher bedingt durch die Verkündigung seitens der Einzelstaaten. Arndt[3]) hält alle die genannten Verordnungen für gültig und begründet seine Ansicht folgendermaßen: Da bereits durch Artikel 4 Ziffer 8 der Reichsverfassung das Eisenbahnwesen der Gesetzgebung des Reiches unterstellt worden sei, wären die Artikel 42 ff. überflüssig, wenn sie nur vorschreiben wollten, daß ihr Inhalt durch Reichsgesetz verwirklicht werden müßte, und daß nicht der Verordnungsweg zugelassen sein sollte. Auch habe der Reichstag selbst anerkannt, daß er bei Erlaß dieser Verordnungen nicht mitzuwirken habe. Wenn sonach an sich der Verordnungsweg als zulässig erachtet werden müsse, so sei andererseits auch das Reich berechtigt, selbst die zur Ausführung der Artikel 42 ff. der Reichsverfassung erforderlichen Verordnungen zu erlassen. Allerdings spreche der Wortlaut des Artikels 42 (die Bundesregierungen verpflichten sich) hiergegen; diese Fassung erkläre sich aber daraus, daß die Reichsverfassung

[1]) Studien Teil II Heft 1 a. a. O. S. 80 ff.

[2]) Kommentar a. a. O. S. 274 ff.

[3]) Verordnungsrecht a. a. O. S. 102 ff., Reichsstaatsrecht a. a. O. S. 307 ff., Archiv für öffentl. Recht Bd. XI a. a. O. S. 373 ff.

aus Verträgen entstanden sei, in denen die Einzelstaaten einen Teil ihrer Befugnisse an das Reich abtraten. Da ferner die Einzelregierungen die erforderlichen Reglements Jahre lang nicht erlassen hätten, so sei das Reich berechtigt und verpflichtet gewesen, dies zu tun. Endlich sei dem Bundesrate durch Artikel 7 Ziffer 2 die Ermächtigung allgemein erteilt worden, die zu den Reichsgesetzen, zu denen auch die Reichsverfassung gehöre, erforderlichen Ausführungsverordnungen zu erlassen.

Dieser Ansicht kann nicht beigetreten werden. Was allerdings die Zulässigkeit des Verordnungsweges an sich behufs Ausführung der Artikel 42, 43 der Reichsverfassung betrifft, so kann hieran schlechterdings kein Zweifel bestehen. Daß aber das Reich aus den von Arndt angeführten Gründen berechtigt sei, diese Verordnungen zu erlassen, können wir nicht zugeben.

Zunächst spricht schon der Wortlaut des Artikels 42 der Reichsverfassung gegen eine Berechtigung des Reiches zum Erlaß der genannten Verordnungen. Wenn es dort heißt: „die Bundesregierungen verpflichten sich . . .“, so liegt in dieser Verpflichtung nur eine Berechtigung des Reiches, sie zur Erfüllung dieser Verpflichtung anzuhalten, nicht aber eine Berechtigung, den Artikel 42 selbst auszuführen; auch die Worte „übereinstimmende Betriebseinrichtungen“ und „gleiche Bahnpolizeireglements“ im Artikel 43 lassen keine andere Auslegung zu, als daß die Bahnpolizeireglements als übereinstimmendes Landesrecht erlassen werden sollten. Auch der Verzicht des Reichstages auf eine Mitwirkung beim Erlaß der Ausführungsbestimmungen zu den fraglichen Verfassungsartikeln begründet noch keineswegs eine Berechtigung des Bundesrats, diese zu erlassen. Ferner erscheint die Annahme Arndts, daß die Fassung der Artikel 42 und 43 auf einem Redaktionsversehen beruhe, mit Rücksicht darauf ausgeschlossen, daß die Ausdrücke

„die Bundesregierungen verpflichten sich", „übereinstimmende Betriebseinrichtungen", u. a. sämtlich auf eine Zuständigkeit der Einzelstaaten, nicht des Reiches, hinweisen. Die Kompetenz des letzteren kann auch durch die Tatsache nicht begründet werden, daß die Einzelregierungen längere Zeit hindurch ihrer Verpflichtung zum Erlaß der fraglichen Reglements nicht nachgekommen sind, und damit verliert die Frage, ob gerade der Bundesrat, etwa gemäß Artikel 7 Ziffer 2 der Reichsverfassung, zu ihrem Erlasse berechtigt gewesen sei, jede Bedeutung[1]). Hierdurch ergibt sich auch die Unrichtigkeit der Ansicht Labands, daß der Bundesrat zum Erlaß der „Normen für den Bau und die Ausrüstung der Haupteisenbahnen Deutschlands" befugt gewesen sei. Nein, es kann wohl keinem Zweifel unterliegen, daß dem Bundesrate die Befugnis, auf Grund der Artikel 42, 43 der Reichsverfassung die dort vorgesehenen Reglements zu erlassen, nicht zustand und nicht zusteht. Wenn wir trotzdem dazu kommen, den fraglichen Reglements volle Gültigkeit zuzuerkennen, so geschieht dies aus einer anderen Erwägung heraus.

Die ersten Reglements auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens sind vom Bundesrate bereits in den Jahren 1870 bis 1875 erlassen worden und ihnen sind im Laufe der Jahre Abänderungen, Nachträge und auch ganz neue Reglements gefolgt. Die Gültigkeit derselben ist während der langen Zeit von 30 Jahren durch eine konstante Praxis der höchsten Gerichtshöfe[2]) und Verwaltungsbehörden ausdrücklich anerkannt worden. Und auch im Bewußtsein des

[1]) Die Ansicht Zorns, daß der Bundesrat als Träger eines selbständigen Verordnungsrechtes zum Erlaß der Reglements berechtigt gewesen sei, bedarf hier keiner Widerlegung, da wir bereits oben die Unzulässigkeit eines selbständigen Verordnungsrechts im Reiche erwiesen haben.

[2]) z. B. des Reichsoberhandelsgerichts und des Reichsgerichts in mehrfachen Entscheidungen.

Volkes sind die Eisenbahnreglements stets als geltendes Recht angesehen und demgemäß befolgt worden. Bei dieser langjährigen Übung läßt sich die Annahme nicht von der Hand weisen, daß die genannten Reglements im Wege des Gewohnheitsrechtes die Kraft reichsrechtlicher Normen erhalten haben[1]), denn Gewohnheitsrecht ist die von der Überzeugung des Volkes getragene, im Verkehr dauernd geübte Rechtsnorm. Die Möglichkeit der Bildung eines Reichsgewohnheitsrechtes wird in der Wissenschaft allseitig anerkannt; die Voraussetzungen hierfür sind, wie dargelegt, vorhanden, und somit ergibt sich aus diesem Grunde die Rechtsgültigkeit der vom Bundesrat auf Grund der Artikel 42, 43 der Reichsverfassung erlassenen Verordnungen[2]).

Etwas anders liegen die Rechtsverhältnisse bei der vom Bundesrat auf Grund von Artikel 45 der Reichsverfassung erlassenen Eisenbahn-Verkehrsordnung. Artikel 45 Ziffer 1 lautet:

> „Dem Reiche steht die Kontrolle über das Tarifwesen zu. Dasselbe wird namentlich dahin wirken, daß baldigst auf allen deutschen Eisenbahnen übereinstimmende Betriebsreglements eingeführt werden".

Gestützt auf diese Verfassungsvorschrift erließ der Bundesrat zunächst das Betriebsreglement vom 10. Juni 1870[3]), an dessen Stelle nach verschiedenen Ergänzungen und Nachträgen die Verkehrsordnung für die Eisenbahnen Deutschlands vom 15. November 1892[4]) trat, welche ihrerseits wiederum durch die Eisenbahnverkehrsordnung vom 26. Oktober 1899[5]) ersetzt worden ist. Die Gültigkeit dieser Bundesratsverordnung ist von verschiedenen Schrift-

---

[1]) So auch Rosenberg in Hirths Annalen 1902 a. a. O. S. 19.

[2]) Es kann dahingestellt bleiben, ob durch die Bildung eines Reichsgewohnheitsrechts eine Abänderung der Reichsverfassung möglich ist; denn hier handelt es sich nicht um Aufhebung von Verfassungsvorschriften im Wege des Gewohnheitsrechts, sondern um ihre Auslegung. (So auch Rosenberg a. a. O. S. 20.)

[3]) Bundesgesetzblatt 1870 S. 419.

[4]) und [5]) Reichsgesetzblatt 1892 S. 923; 1899 S. 557.

stellern in Zweifel gezogen worden, insbesondere von Laband, welcher sie rundweg für rechtsungültig erklärt[1]). Zur Begründung hierfür wird von Laband angeführt, daß der Bundesrat zum Erlaß dieser Verordnung, welche unbestritten Rechtssätze enthalte, nicht befugt gewesen sei; denn der Bundesrat sei auf Grund von Artikel 7 Ziffer 2 der Reichsverfassung nur zum Erlaß von „Verwaltungsvorschriften" berechtigt. Aber selbst wenn man annehmen wollte, daß der Bundesrat auf Grund dieser Verfassungsbestimmung auch Rechtsvorschriften erlassen dürfe, so müßten diese immerhin zur Ausführung von Reichsgesetzen ergehen; die Eisenbahnverkehrsordnung sei aber keine Ausführungsverordnung zum Handelsgesetzbuche, obwohl dieses des öfteren auf sie hinweise, sondern bilde eine Ergänzung dieses Gesetzes. Auch der Bundesrat selbst habe seine Zuständigkeit zum Erlaß der Verkehrsordnung nicht auf den Artikel 7 Ziffer 2 gestützt, sondern habe die Verordnung auf Grund von Artikel 45 der Reichsverfassung beschlossen. Hierzu sei er nicht befugt gewesen, da Artikel 45 keine Ermächtigung zum Erlaß der fraglichen Verordnung für den Bundesrat enthalte; es hätte vielmehr, um die Zuständigkeit des Bundesrats zu begründen, einer speziellen gesetzlichen Ermächtigung bedurft.

Diese Ansicht kann nicht als zutreffend anerkannt werden. Wie Laband selbst bemerkt, verweist das Handelsgesetzbuch vom 10. Mai 1897 in zahlreichen Paragraphen, z. B. im § 453 Ziffer 3, § 454, § 459 Ziffer 6, § 460, § 471 u. a. auf die Bestimmungen der Eisenbahnverkehrsordnung, welche als Ergänzung des Handelsgesetzbuches gedacht war. Zur Ergänzung von Gesetzen dienen aber die sogenannten Ausführungsverordnungen, was auch Laband anerkannt hat, wenn er[2]) erklärte, daß „Ausführung" soviel

[1]) In der Deutschen Juristenzeitung von 1900 a. a. O. S. 509 ff.

[2]) Reichsstaatsrecht a. a. O. Bd. II S. 81.

bedeutete wie „Detaillierung, Entwicklung, Entfaltung, wie man von der Ausführung eines skizzierten Gemäldes oder eines kurz angedeuteten Gedankens spricht". Durch die „Ausführung" wird eben das an dem skizzierten Gemälde noch Fehlende „ergänzt", und entsprechend wird das Handelsgesetzbuch durch die Eisenbahnverkehrsordnung „ergänzt". Wenn sonach die Verkehrsordnung unbedenklich als Ausführungsverordnung zum Handelsgesetzbuch angesprochen werden kann, so ergibt sich andererseits auch die Berechtigung des Bundesrats zu ihrem Erlaß aus Artikel 7 Ziffer 2 der Reichsverfassung. Denn auf Grund der Vorschrift dieses Verfassungsartikels ist der Bundesrat allgemein ermächtigt, die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen Verordnungen zu erlassen, und er ist hierbei, wie wir in dieser Arbeit nachzuweisen bemüht gewesen sind, nicht auf bloße Verwaltungsverordnungen im Sinne der Theorie Labands beschränkt. Daß der Bundesrat in der Eisenbahnverkehrsordnung nicht ausdrücklich hervorhebt, daß sie auf Grund von Artikel 7 Ziffer 2 der Reichsverfassung erlassen ist, kann ihre Gültigkeit nicht berühren, denn eine Vorschrift, daß der Bundesrat sich beim Erlaß seiner Ausführungsverordnungen ausdrücklich auf diese Verfassungsbestimmung beziehen müsse, besteht nicht. Ja, selbst wenn der Bundesrat überhaupt nicht die Absicht gehabt hat, die Verkehrsordnung auf Grund der Ermächtigung des Artikels 7 Ziffer 2, sondern nur auf Grund von Artikel 45 der Reichsverfassung zu erlassen, so ist dies noch immer kein Beweis gegen ihre Gültigkeit; es beweist vielmehr nur, daß der Bundesrat sich dessen nicht bewußt gewesen ist, daß die Eisenbahnverkehrsordnung eine Ausführungsverordnung zum Handelsgesetzbuche darstellt. Da sie indessen allen Anforderungen, denen eine Ausführungsverordnung, wie wir oben dargelegt haben, gerecht werden muß, entspricht, so kommen wir im Gegensatz zu Laband

zu dem erfreulichen Ergebnis, daß die Eisenbahnverkehrsordnung vom 26. Oktober 1899 rechtgültig ist. —

Ähnlich verhält es sich mit den vom Bundesrat auf dem Gebiete des Seewesens erlassenen Verordnungen, nämlich der Schiffsvermessungs-Ordnung vom 20. Juni 1888[1]) nebst Abänderung vom 1. März 1895[2]), den zur Ergänzung der Schiffsvermessungsordnung ergangenen Vorschriften über die Vermessung der Schiffe für die Fahrt durch den Suezkanal vom 30. März 1895[3]) und der Bekanntmachung, betreffend Schiffsvermessung in Ostasien vom 25. Juli 1898[4]). Diese Verordnungen sind ergangen zur Ausführung von Artikel 54 der Reichsverfassung, dessen Absatz 2 lautet:

> „Das Reich hat das Verfahren zur Ermittelung der Ladungsfähigkeit der Seeschiffe zu bestimmen, die Ausstellung der Meßbriefe, sowie der Schiffszertifikate zu regeln und die Bedingungen festzustellen, von welchen die Erlaubnis zur Führung eines Seeschiffes abhängig ist".

Laband erklärt wiederum die genannten Verordnungen für ungültig. Er erkennt zwar an, daß der Bundesrat an sich das zu ihrem Erlaß zuständige Organ mit Rücksicht auf Artikel 7 Ziffer 2 der Reichsverfassung sei; da derselbe auf Grund dieser Verfassungsbestimmung aber nur Verwaltungsverordnungen — im Sinne der Theorie Labands — erlassen dürfe, die fraglichen Verordnungen aber unbestritten Rechtsvorschriften enthielten, so wäre eine spezielle Ermächtigung zu ihrem Erlaß für den Bundesrat notwendig gewesen.

Die Widerlegung der Ansicht Labands kann hier mit wenigen Worten erfolgen. Aus dem Wortlaute des Artikels 54 Absatz 2 ergibt sich, daß das Reich zum Erlaß der genannten

[1]) und [2]) Reichsgesetzblatt 1888 S. 190; 1895 S. 153.

[3]) Reichs-Zentralblatt a. a. O. 1895 S. 96.

[4]) Reichsgesetzblatt 1898 S. 1017.

Vorschriften zuständig ist; die Zulässigkeit des Verordnungsweges erhellt aus der Gegenüberstellung mit Artikel 4 Ziffer 7 der Reichverfassung, wonach der Gesetzgebung des Reiches die „Organisation der Deutschen Schiffahrt und ihrer Flagge zur See" unterliegt. Denn wenn die Regelung der in Artikel 54 Absatz 2 der Reichsverfassung aufgezählten Gegenstände im Wege der (formellen) Gesetzgebung hätte erfolgen sollen, so wäre Artikel 54 Absatz 2 überflüssig gewesen. Die Zuständigkeit des Bundesrats ist begründet durch seine Stellung im Reiche, insbesondere mit Rücksicht auf die allgemeine Ermächtigung zum Erlaß von Ausführungsverordnungen in Artikel 7 Ziffer 2 der Reichsverfassung. Da wir nun in dieser Arbeit den Nachweis geliefert zu haben glauben, daß diese Ermächtigung nicht auf den Erlaß von Verwaltungsvorschriften im Sinne der Theorie Labands beschränkt ist, sondern auch die Befugnis zur Anordnung von Rechtsvorschriften mit enthält, so ergibt sich, daß die vom Bundesrate zur Ausführung des Artikels 54 der Reichsverfassung auf dem Gebiete des Seewesens erlassenen Verordnungen volle Rechtsgültigkeit besitzen.

§ 12.
Schlussbetrachtungen.

Am Ende dieser Arbeit fassen wir das Ergebnis derselben nochmals kurz zusammen. Wir ermittelten zunächst, daß der Verordnungsbegriff des Reichsrechts ein formeller ist und fanden, daß er sich seinem Sinne nach mit dem Ausdrucke „Verwaltungsvorschriften" in Artikel 7 Ziffer 2 der Reichsverfassung deckt. Die Betrachtung des Verordnungsrechts des Bundesrats nach der staatsrechtlichen Seite hin ergab, daß der Bundesrat ein selbständiges Verordnungsrecht nicht besitzt, daß ihm indessen ein unselbständiges Verordnungsrecht übertragen werden kann, entweder speziell durch Gesetze, oder allgemein durch die

Reichsverfassung. Beim Eingehen auf Artikel 7 Ziffer 2 der Reichsverfassung fanden wir, daß dem Bundesrate durch diese Verfassungsbestimmung eine Ermächtigung zum Erlaß von Verordnungen allgemein erteilt worden ist, die zu ihrem Inhalte sowohl Rechtsvorschriften wie Anordnungen auf dem Gebiete der Verwaltung als auch die Organisation von Behörden haben, also sowohl Rechts- wie Verwaltungsverordnungen sein können. Wir fanden des weiteren, daß die Verordnungen zustande kommen durch Beschluß des Bundesrats, der vom Reichskanzler ausgefertigt wird, und daß eine Verkündigung der Bundesratsverordnungen im Reichsgesetzblatte zu ihrer Gültigkeit nicht erforderlich ist, während ihre Wirkung sich als eine unmittelbare herausstellte. Wir erkannten dem Bundesrat fernerhin das Recht zu, mangels entgegenstehender gesetzlicher Vorschriften die von ihm erlassenen Verordnungen wieder aufzuheben. Schließlich untersuchten wir noch einige Bundesratsverordnungen auf dem Gebiete des Eisenbahn- und Seewesens auf ihre Rechtsgültigkeit hin und stellten fest, daß ihnen dieselbe nicht abgesprochen werden kann.

Hiernach kommen wir nun zu dem Endergebnis, daß die Rechtsgültigkeit sämtlicher wichtigen Verordnungen des Bundesrats erwiesen ist. Die Ansicht Labands kann ein derartiges Resultat nicht aufweisen. Sie kommt vielmehr zu dem Ergebnis, diejenigen Verordnungen des Bundesrats, welche Rechtssätze enthalten, nur dann als gültig anzuerkennen, wenn sie auf Grund ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung erlassen und im Reichsgesetzblatte verkündigt sind. Da diese Voraussetzungen bei zahlreichen Bundesratsverordnungen nicht zutreffen, so sind diese — nach Laband — entweder ungültig oder sie gelten nur als „Verwaltungsverordnungen“, d. h. die in ihnen enthaltenen Vorschriften bedeuten nur Anweisungen an die Behörden. Dieses wenig erfreuliche Resultat Labands ist die not-

wendige Folge seiner Theorie von Gesetz und Verordnung im materiellen und formellen Sinne. Wir haben uns von der Richtigkeit dieser Theorie nicht zu überzeugen vermocht, haben vielmehr den Nachweis zu erbringen versucht, daß die Theorie Labands auf das Reichsrecht nicht anwendbar ist, da der Gesetzes- und Verordnungsbegriff der Reichverfassung nur ein formeller ist. Auf dieser Erkenntnis baut sich die Arbeit auf; die Früchte dieser Erkenntnis sind für die Praxis außerordentlich zufriedenstellend, denn dieselbe führt uns dazu, dem Bundesrat ein weitgehendes Ausführungsverordnungsrecht einzuräumen. Eine Beschränkung des Verordnungsrechtes des Bundesrats auf Vorschriften innerhalb des Verwaltungsapparates widerspricht auch völlig dem Zwecke der Verordnung. Denn sie ist bestimmt, da einzugreifen, wo die Gesetzgebungsmaschine zu schwerfällig arbeitet, wo es darauf ankommt, schnell Bestimmungen zu treffen, insbesondere über die Gegenstände, die ihrer Natur nach öfter dem Wechsel unterworfen sind. Um diesen Zwecken der Verordnung gerecht werden zu können, darf der Bundesrat nicht auf den Erlaß von Verwaltungsverordnungen beschränkt sein, und eine solche Beschränkung hat ihm auch die Reichsverfassung nicht auferlegen wollen. Sie hat ihm im Gegenteil im Artikel 7 ein weitgehendes Verordnungsrecht eingeräumt, und der Bundesrat hat — in richtiger Würdigung des ihm hierdurch bewiesenen großen Vertrauens — stets in ausgedehntem Maße von seinem Verordnungsrecht Gebrauch gemacht zum Heil und Segen des Deutschen Reichs.